

Herausforderung Humanitäre Hilfe: politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland

Quack, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Quack, M. (2018). *Herausforderung Humanitäre Hilfe: politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland*. (Opuscula, 117). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57390-9>

Nutzungsbedingungen:

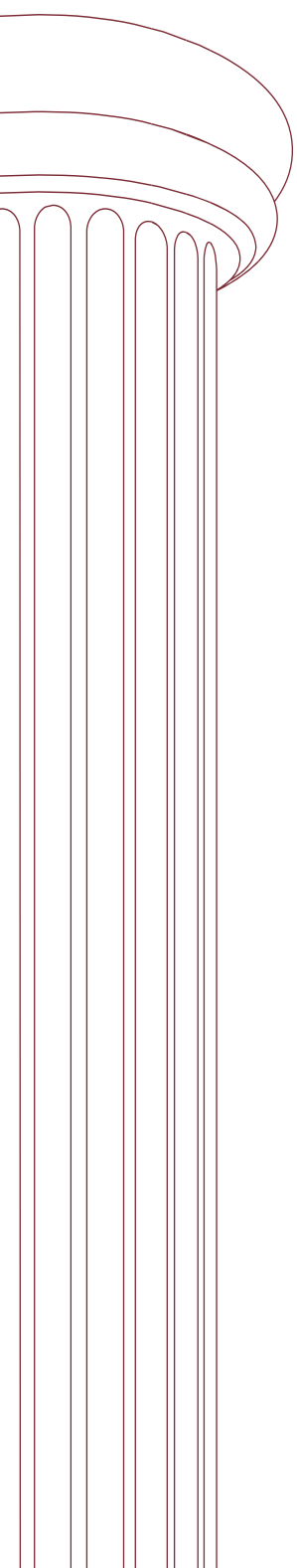
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

MAECENATA INSTITUT

FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT



Martin Quack

Herausforderung Humanitäre Hilfe

Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland

Opusculum Nr. 117

Mai 2018

Der Autor

Dr. Martin Quack, ist Politikwissenschaftler und arbeitet seit 2016 als freier Berater für Humanitäre Hilfe und Friedenspolitik in Reutlingen. Zuvor war er mehrere Jahre für Hilfsorganisationen im In- und Ausland tätig, zuletzt als Beauftragter für Humanitäre Hilfe der Diakonie Katastrophenhilfe in Berlin. Er studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Öffentliches Recht in Tübingen und Uppsala und wurde 2008 in Köln promoviert. Martin Quack ist auch als Lehrbeauftragter der Universität Tübingen tätig.

Das vorliegende Opusula ist die Zweitveröffentlichung dieser Studie welche zuvor von Ärzten ohne Grenzen/Médecins sans Frontières, Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe beauftragt und herausgegeben wurde.

Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin.

Weitere Informationen unter: www.institut.maecenata.eu

Die Reihe Opuscula

Die **Reihe Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für volle Zitierfähigkeit. Durch die Kooperation mit dem Social Science Open Access Repository (SSOAR) Projekt ist eine dauerhafte Verfügbarkeit aller Ausgaben mit fester URL-Adresse sichergestellt. Eine Übersicht der neuesten Exemplare ist auf der letzten Seite jeder Ausgabe zu finden.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter:

<http://www.opuscula.maecenata.eu>

Impressum

Herausgeber

MAECENATA Institut
Rungestraße 17, D- 10179 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 10,

E-Mail: mi@maecenata.eu

Website: www.maecenata.eu

Redaktion: Markus Edlefsen

ISSN (Web) 1868-1840

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-57390-9



Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer [Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/).

Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

Haftungsausschluss: Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Maecenata Institut, Berlin 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1 Aktuelle Herausforderungen in der Humanitären Hilfe	5
1.2 Das deutsche humanitäre System.....	6
1.3 Methoden und Aufbau	8
2. Akteure der Humanitären Hilfe in Deutschland	9
2.1 Historische Entwicklung.....	9
2.2 Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure	12
2.3 Fazit zu den Akteuren der Humanitären Hilfe in Deutschland	27
3. Das politische Gewicht der Humanitären Hilfe.....	28
3.1 Staatliche Politik.....	28
3.2 Das gesellschaftliche Gewicht der Humanitären Hilfe	46
3.3 Fazit zum politischen und gesellschaftlichen Gewicht	53
4. Reflexion humanitärer Grundsatzfragen.....	56
4.1 Internationale Vernetzung.....	57
4.2 Konzeptionelle, ethische und politische Debatten	61
4.3 Fazit zur Reflexion von Grundsatzfragen.....	67
5. Schlussfolgerungen	68
5.1 Humanitäre Hilfe wird nur oberflächlich betrachtet.....	69
5.2 Politisierung – Reflexion des Kontexts Humanitärer Hilfe.....	70
5.3 Konsequenzen für Humanitäre Organisationen	75
Endnoten	82
Literaturverzeichnis	89
Abkürzungsverzeichnis.....	100

Vorwort

Als international vernetzte humanitäre Organisationen setzen wir uns seit vielen Jahren intensiv mit den humanitären Prinzipien und deren Geltungsbereichen sowie mit den politischen Rahmenbedingungen der Humanitären Hilfe auseinander. Was macht gute Humanitäre Hilfe aus? Wie unabhängig kann und sollte sie sein? Wie wichtig sind die humanitären Prinzipien und wie setzen wir diese in der Praxis konkret um? Immer wieder wird uns dabei deutlich, dass wir in Deutschland relativ wenig zu diesen Fragen debattieren. Wieso ist das so? Welche Hindernisse müssen dafür aus dem Weg geräumt und welche Kapazitäten geschaffen werden? Wo liegen die größten Herausforderungen auf dem Weg hin zu mehr kritischer Reflexion und Debatte?


Die vorliegende Studie untersucht diese Herausforderungen. Sie versucht eine Bestandsaufnahme und analysiert die Defizite in Deutschland. Gleichzeitig soll sie die Grundlage schaffen für mehr Reflexion und Debatte und dabei konkrete Initiativen in diese Richtung anstoßen.

Für uns hat die Studie bereits eine Reihe von neuen Fragen aufgeworfen. Wir laden unsere Kolleginnen und Kollegen aus den Hilfsorganisationen, aus Politik und Wissenschaft herzlich dazu ein, die Erkenntnisse der Studie und ihre Schlussfolgerungen kritisch zu reflektieren und mit uns zu diskutieren.

Berlin, im Oktober 2016



Cornelia Füllkrug-Weitzel
Präsidentin
Diakonie Katastrophenhilfe



Dr. Oliver Müller
Leiter
Caritas international



Florian Westphal
Geschäftsführer
Ärzte ohne Grenzen e.V.

1. Einleitung

1.1 Aktuelle Herausforderungen in der Humanitären Hilfe

Die Humanitäre Hilfe steht weltweit vor großen Herausforderungen: Immer mehr Menschen sind auf sie angewiesen, allen voran Menschen auf der Flucht und in Kriegsgebieten. Die finanziellen Mittel sind zwar stark gewachsen, halten aber mit dem Bedarf nicht Schritt. Zudem erreicht die Hilfe viele Menschen in Kriegs- und Konfliktgebieten nicht. Gleichzeitig greifen die Konfliktparteien in vielen Krisengebieten zunehmend humanitäre Helferinnen und Helfer sowie zivile und humanitäre Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser an.¹ Das traditionelle, westlich dominierte internationale System der Humanitären Hilfe hat Akteure aus anderen Teilen der Welt bisher nur schlecht integriert. Zudem besteht Konsens, dass Humanitäre Hilfe zwar Leid lindern, aber nicht dessen Ursachen überwinden kann.

Vor diesem Hintergrund hat im Mai 2016 der erste humanitäre Weltgipfel (WHS) stattgefunden – allerdings ohne durchgreifende Erfolge. Zu den vielversprechenden Initiativen gehörten u.a. neue Netzwerke von NRO aus dem globalen Süden (NEAR), von regionalen Organisationen (ROHAN) und von Firmen (CBI) sowie Selbstverpflichtungen internationaler NRO (Charter4Change)² und islamische Finanzierungsinstrumente.

Im Rahmen des dreijährigen WHS-Prozesses befassten sich viele Akteure, darunter auch Hilfsempfänger, zum ersten Mal mit der globalen Gestaltung der Humanitären Hilfe und erarbeiteten Selbstverpflichtungen. Die Vereinbarung eines „Grand Bargain“ zwischen den wichtigsten Gebern und Hilfsorganisationen soll die Humanitäre Hilfe effizienter und transparenter machen und auf einem direkteren

Weg zu den Hilfsbedürftigen führen. Für die Stärkung lokaler Akteure könnte der WHS einen Wendepunkt markieren.

Der dramatischen Missachtung des humanitären Völkerrechts mit Angriffen auf Hilfseinrichtungen und mit Blockaden der Hilfe etwa in Syrien oder im Jemen hatte der WHS allerdings kaum etwas entgegenzusetzen. Auch für die Menschen auf der lebensgefährlichen Flucht durch die Sahara und über das Mittelmeer oder in den Flüchtlingslagern weltweit öffnete der WHS kaum Perspektiven. Vor diesem Hintergrund hatte sich Ärzte ohne Grenzen entschieden, nicht an dem Gipfel teilzunehmen. Einige der Staaten, die Humanitäre Hilfe finanzieren, sind für die Entstehung großer humanitärer Not mitverantwortlich – auch deshalb waren vermutlich einflussreiche Staaten wie die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) nicht hochrangig auf dem Gipfel vertreten.

1.2 Das deutsche humanitäre System

Deutsche humanitäre Organisationen und ihre Partner leisten den Großteil ihrer Hilfe in Krisenländern und verfügen damit über reiche praktische Erfahrungen. Das internationale System der Humanitären Hilfe würde von einem starken, kritischen und konstruktiven Mitwirken der unterschiedlichen deutschen Akteure profitieren – und umgekehrt die deutschen Akteure von einer stärkeren Interaktion mit dem globalen System. Die Herausforderungen machen deutlich, dass es nicht nur um quantitative, sondern vor allem auch um qualitative politische⁴ Veränderungen geht. Inwiefern können die humanitären Akteure in Deutschland diese Herausforderung angehen?

Während die Humanitäre Hilfe bei akuten Krisen häufig in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit rückt, scheint die professionelle Analyse und kritische Reflexion ihrer Bedingungen und Möglichkeiten in Deutschland schwach entwickelt. Dem entspricht ihre relativ geringe Bedeutung im gesellschaftlichen wie im politischen Diskurs, etwa im Vergleich zu den Themen Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Auch wird der Beitrag deutscher humanitärer Organisationen und Arbeitsgruppen zur internationalen Debatte humanitärer Themen als gering eingeschätzt.

Die vorliegende Studie stellt den aktuellen Stand der Humanitären Hilfe in Deutschland dar. Sie analysiert ihre Bedeutung in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion sowie ihre kritische Reflexion im professionellen humanitären Bereich. Dazu nimmt sie sowohl die Situation in anderen Ländern als auch die Internationalisierung der deutschen Diskussion in den Blick. Schließlich arbeitet sie Stärken und Potenziale für humanitäre NRO heraus.

Ausgangspunkt der Studie ist die folgende These:

In Deutschland ist die professionelle und kritische Reflexion der Humanitären Hilfe bei Hilfsorganisationen, in der Politik und in der Öffentlichkeit relativ schwach entwickelt.

Der Fokus liegt dabei auf dem Stand der Reflexion über die politischen Herausforderungen für die Humanitäre Hilfe in Deutschland, insbesondere bei der Hilfe für die Opfer bewaffneter Konflikte. Andere wichtige Fragen wie etwa die Koordination der Akteure nach Naturkatastrophen, die Verbindung zur Entwicklungszusammenar-

beit und Katastrophenvorsorge, die Qualität der Hilfsprogramme, Finanzierungsfragen oder die Bürokratisierung der Hilfe stehen nicht im Vordergrund dieser Studie.

1.3 Methoden und Aufbau

Zur Überprüfung und Analyse der Ausgangsthese wurde zunächst eine Schreibtischstudie verfasst (Analyse und Synthese von Sekundärliteratur und Dokumenten). Darauf folgten teilstrukturierte Interviews mit 18 Stakeholdern aus NRO, Staat und Wissenschaft sowie mit unabhängigen Expertinnen und Experten und internationalen Beobachterinnen und Beobachtern. Hinzu kamen informelle Gespräche unterschiedlicher Dauer sowie eine Fokusgruppendiskussion mit Mitarbeitenden humanitärer NRO. Die Interviews bilden den Schwerpunkt der Studie. Diese erhebt keinen Anspruch auf einen umfassenden Überblick über die Literatur. Der Autor konnte zudem auf eigene Erfahrungen als Mitarbeiter einer humanitären Hilfsorganisation zurückgreifen. Für einzelne Fragen (Budgets, Befassung im Bundestag) wurden vorhandene Daten aufbereitet. Die Erkenntnisse wurden mit Informationen zu anderen humanitären Systemen – soweit zugänglich – verglichen. Die Ergebnisse der internationalen Konferenz von Ärzte ohne Grenzen, Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe unter dem Titel „Wem gehört die Humanitäre Hilfe?“ vom 14./15. April 2016 wurden ebenfalls für die vorliegende Studie verwendet.⁵

Diese stellt zunächst das humanitäre System in Deutschland dar (Kapitel 2). Darauf folgt die Analyse des politischen und gesellschaftlichen Gewichts der Humanitären Hilfe (Kapitel 3). Kapitel 4 untersucht, wie deutsche humanitäre Akteure sich in internationale

Debatten einschalten. Schließlich werden in den Schlussfolgerungen (Kapitel 5) die Potenziale zur Stärkung der Humanitären Hilfe in Deutschland herausgearbeitet.

2. Akteure der Humanitären Hilfe in Deutschland

Humanitäre Hilfe kann sehr weit verstanden oder eng definiert werden.⁶ Die vier Prinzipien der Humanitären Hilfe stellen jedoch einen weitgehenden Konsens dar:

- 1.** Humanitäre Hilfe soll in Krisen, die in ihrem Ausmaß die Behörden und andere Akteure vor Ort überfordern, Leben retten, Leid mindern und die Menschenwürde erhalten (Prinzip der Menschlichkeit).
- 2.** In Konflikten beziehen humanitäre Akteure keine Stellung bezüglich der Konfliktparteien (Prinzip der Neutralität).⁷
- 3.** Die Hilfe muss autonom von anderen politischen Zielen sein (Prinzip der Unabhängigkeit).
- 4.** Sie hilft Menschen allein nach dem Maß der Not und nicht nach anderen Kriterien (Prinzip der Unparteilichkeit).

Mit diesen vier Kernprinzipien stellt die Humanitäre Hilfe einen sehr hohen Anspruch an sich selbst. Die Umsetzung der Prinzipien in der Praxis wird jedoch von politischen Interessen und Abhängigkeiten, von den inhaltlichen Schwerpunkten der unterschiedlichen Akteure, aber auch durch die Lage in den Projektgebieten beeinflusst bzw. beeinträchtigt.

2.1 Historische Entwicklung

Das humanitäre System in Deutschland hat sich als Teil des globalen, westlich geprägten humanitären Systems entwickelt. Dabei gibt es in Deutschland keine spezifisch humanitäre Tradition wie etwa

im angelsächsischen Raum oder in Frankreich. Eine explizite Geschichte der Entwicklung in Deutschland liegt bisher nicht vor; in angelsächsisch geprägten historischen Analysen werden Bezüge zu Deutschland, mit Ausnahme der beiden Weltkriege, kaum erwähnt.⁹ Auffällig sind die engen Verbindungen zwischen dem Kolonialsystem (auch mit seinem „zivilisatorischen“ Anspruch) und dem heutigen humanitären System.¹⁰ Der Verlust der Kolonien mit dem Ersten Weltkrieg mag zur schwachen Rolle Deutschlands im internationalen humanitären System beigetragen haben, so die Vertreterin einer wissenschaftlichen Institution im Interview für diese Studie.¹¹ Die Humanitäre Hilfe hat sich international stark weiterentwickelt, als Deutschland nach dem zweiten verlorenen Weltkrieg selbst Hilfsempfänger war. In dieser Zeit gewannen angelsächsische und skandinavische Organisationen an Größe.

Seit Jahrzehnten steht in Deutschland die Entwicklungszusammenarbeit mit dem 1961 gegründeten Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und zahlreichen beteiligten Akteuren im Vordergrund der Außenpolitik. Dagegen waren die humanitären Akteure und das Budget für die Humanitäre Hilfe immer stets sehr begrenzt. Erst nach und nach entwickelten sich neben dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) aus den nationalen Hilfswerken der Kirchen (Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe ab 1954) und Wohlfahrtsverbänden eigenständige Institutionen für die internationale Hilfe. Die „Blaulichtorganisationen“ (Arbeiter-Samariter-Bund, Malteser Hilfsdienst, Johanniter-Unfall-Hilfe) aus den 1950er Jahren, die vor allem im Zivilschutz aktiv waren, wurden in den 1990er Jahren in Osteuropa und auf dem Balkan tätig. Mit Rückhalt staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen ins Leben gerufen wurden die Welthungerhilfe (1962) und HELP (1981). Im

Kontext der Solidaritätsbewegung entwickelte sich die Hilfsorganisation *medico international* (gegründet 1968).

Nach der Öffnung des Spendenmarktes seit den 1960er Jahren¹² gründeten sich in Deutschland auch Ableger der großen angelsächsischen und französischen Hilfsorganisationen, die im Englischen als *families* bezeichnet werden: *terre des hommes* (1967), *World Vision* (1979), *CARE* (1980), *Plan International* (1989), *Ärzte ohne Grenzen* (1993), *Oxfam* (1995), *Islamic Relief* (1996), *Save the Children* (2004), *Aktion gegen den Hunger* (2014). Mit der Ausnahme von *Letzterer* und *Ärzte ohne Grenzen* verbinden diese als „Multimandats-NRO“ Humanitäre Hilfe mit Entwicklungszusammenarbeit und z.T. Menschenrechts- und Friedenspolitik.

In den 1990er Jahren wurden die Rolle der Humanitären Hilfe und ihr Verhältnis zu den als „Humanitäre Interventionen“ bezeichneten Militäreinsätzen innerhalb der Hilfsorganisationen, in der Politik und in der Wissenschaft auch in Deutschland intensiv diskutiert.¹³ In dieser Zeit entstand eine Vielzahl vor allem kleinerer Hilfsorganisationen und -initiativen. Ein Schwerpunkt in der Diskussion ist seit 2001 immer wieder die Interaktion mit dem Militär, vor allem in Afghanistan.

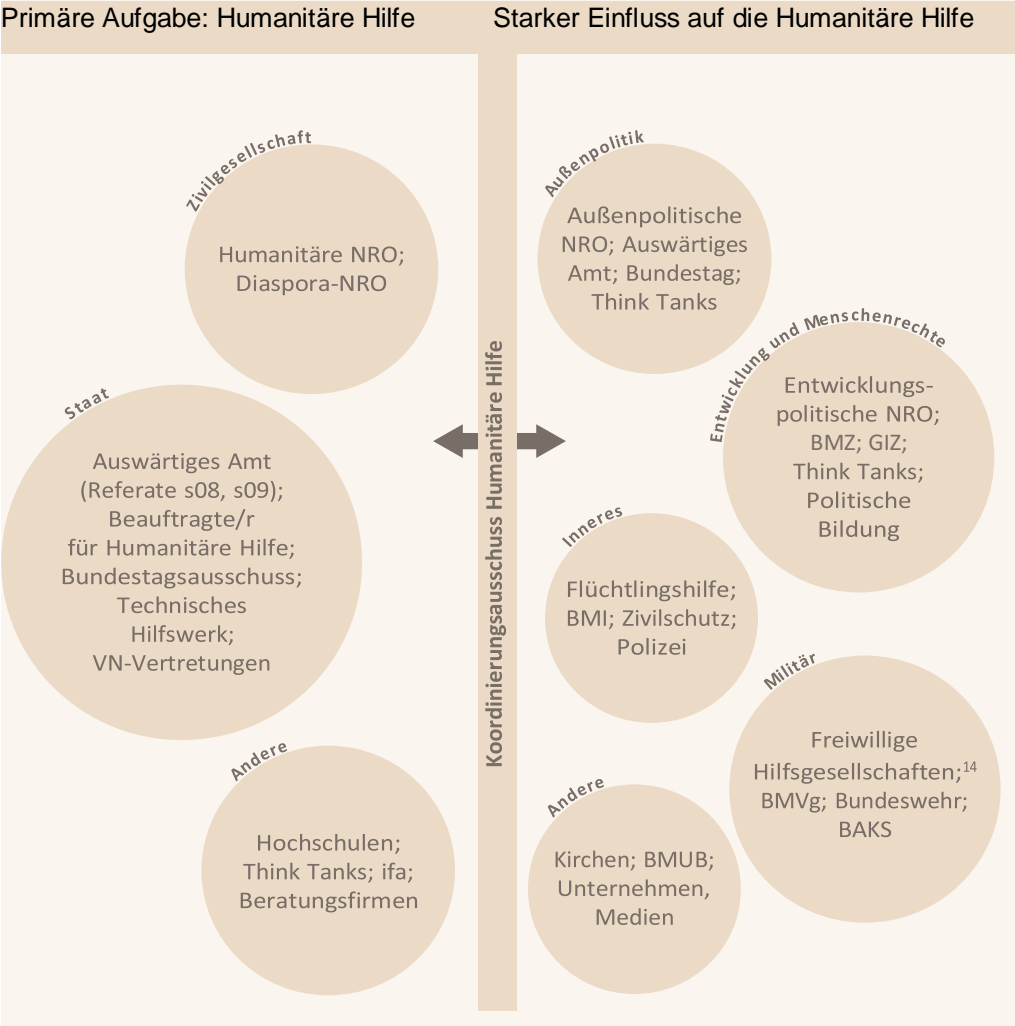
Die NRO in der Humanitären Hilfe sammeln zumeist Spenden, einige sind jedoch stark von öffentlicher Förderung abhängig, unter anderem in ihrer regionalen und thematischen Ausrichtung. „Manche habe ihre Ausrichtung mit der Bundesregierung und der EU als Geber entwickelt“, so ein Vertreter einer NRO. In diesem Sinne hätten sie ihre Arbeit in besonderem Maße auf die Prioritäten der Politik bezogen. Inzwischen nähern sich die in Deutschland entstandenen

Organisationen mit ihren eigenen Traditionen und die Mitglieder internationaler *families* an. „Deutschland ist im Mainstream angekommen“, fasst dieser Interviewpartner zusammen, „aber in anderen Ländern gibt es immer noch einen Vorsprung“.

2.2 Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure

Die folgende Abbildung bietet eine Übersicht der verschiedenen humanitären Akteure in Deutschland. Die linke Spalte zeigt die Akteure, deren primäre Aufgabe Humanitäre Hilfe ist oder bei denen Humanitäre Hilfe als Themenbereich institutionalisiert ist, etwa als Lehrstuhl an einer Hochschule. Die rechte Spalte zeigt Akteure aus anderen Politikfeldern, die einen starken Einfluss auf die Humanitäre Hilfe ausüben. Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe verbindet die meisten dieser Akteure. (siehe Abb.1)

Abb. 1: Übersicht der Akteure in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung des Autors

2.2.1 Hilfsorganisationen

Unter der großen Zahl von Hilfsorganisationen und -initiativen in Deutschland spielen diejenigen eine hervorgehobene Rolle, die dauerhaft in mehreren Ländern Hilfe leisten und sich in die fachlichen Strukturen und Prozesse der Humanitären Hilfe einbringen. Diese Hilfsorganisationen lassen sich in verschiedene Kategorien unterteilen, für die der Umgang mit politischen Fragen zur Humanitären Hilfe (Policy), mit kritischer Reflexion und mit internationaler Vernetzung jeweils unterschiedliche Bedeutungen hat.

Deutsches Rotes Kreuz

Rechtlich (freiwillige Hilfsgesellschaft mit besonderen Funktionen)¹⁵ und personell staatsnah; internationale Arbeit macht nur einen kleinen Teil des Verbands aus; Humanitäre Hilfe hat Priorität; starkes internationales Netzwerk.

Kirchliche Werke

Traditionell staatsnahe Kirchen mit Fokus auf Entwicklungspolitik; eigene Abteilungen/Werke für Humanitäre Hilfe; große, heterogene globale Netzwerke.

Wohlfahrts-/Blaulichtorganisationen

Internationale Arbeit macht nur einen kleinen Teil der Verbände aus; Verbindung mit Entwicklungszusammenarbeit; wenig internationale Vernetzung.

Internationale *families*

Humanitäre Hilfe unterschiedlich wichtig; Fokus in Deutschland oft auf Finanzierung der internationalen Projekte; starke *families* mit vielen Ressourcen; Verantwortung für fachliche und politische Leitlinien oft außerhalb Deutschlands; Ärzte ohne Grenzen und seit Kurzem Aktion gegen den Hunger als einzige rein humanitäre Organisationen mit starker *family*.

Andere Hilfsorganisationen

In Deutschland entstanden; unterschiedlich groß; zumeist kein klarer Fokus auf Humanitärer Hilfe; z.T. Gründung durch staatliche Akteure; wenig internationale Vernetzung.

Im internationalen Vergleich ist Deutschland geprägt von einer heterogenen NRO-Landschaft mit vielen kleinen Organisationen, von denen einige nur in Deutschland bestehen.¹⁶ Einige arbeiten eng mit Partnerorganisationen aus der jeweiligen Region zusammen und viele verbinden Humanitäre Hilfe mit längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit.

Außerhalb des medizinischen Bereichs haben wenige NRO ein klares fachliches Profil (z.B. Ernährung oder humanitärer Schutz). Kaum eine NRO wird international wahrgenommen, und keine deutsche Organisation hat eine große internationale *family* gegründet. Diese Fragmentierung wird in Interviews auf den deutschen Föderalismus und die frühere Zuwendungspraxis zurückgeführt, die einer relativ großen Zahl von Hilfsorganisationen zugute kam. In vielen Regionen gebe es mittelgroße Initiativen mit Fürsprecherinnen und Fürsprechern aus der Politik, daher herrsche eine gewisse „Gießkannenmentalität“, so eine unabhängige Expertin. In anderen Ländern konzentriere sich die staatliche Förderung auf wenige NRO.¹⁷

Die deutschen NRO seien „eher Implementierer als Politiker“ und würden sich mehr für die Richtlinien der finanziellen Förderung als für politische Fragen engagieren, stellt der Vertreter einer NRO im Interview für diese Studie fest. Sie seien eher „humanitär-praktisch“ als „humanitär-politisch“, und es gebe wenig Analyse und Kooperationen zu politischen Fragen. Im Vergleich zu entwicklungs- oder menschenrechtspolitischen NRO leisteten humanitäre NRO wenig Policy- und anwaltschaftliche (*advocacy*) Arbeit. NRO könnten man-

che politischen Initiativen nicht umsetzen, weil diese die eigene Arbeit oder die der Partner vor Ort gefährden könnten. Viele Initiativen entwickeln sie zudem erst gar nicht, weil sie dafür kaum Mitarbeitende einstellen. Dieses Defizit wird allerdings auch international festgestellt.¹⁸

Wichtige Unterschiede zwischen den einzelnen NRO, etwa in welchen Sektoren (z.B. Medizin oder Ernährung) sie tätig sind, ob sie Hilfsprojekte selbst implementieren (wie Ärzte ohne Grenzen) oder mit Partnern zusammenarbeiten (wie die kirchlichen Hilfsorganisationen) sind nicht Gegenstand dieser Studie.

Nur wenige Hilfsorganisationen verzichten weitgehend auf staatliche Finanzierungen (Ärzte ohne Grenzen, Cap Anamur). Bei vielen NRO machen diese vielmehr einen erheblichen Anteil der Mittel aus, zum Teil liegt dieser bei über zwei Dritteln des Gesamteinkommens (Welthungerhilfe, HELP, Tierärzte ohne Grenzen).¹⁹ Der Fokus vieler Organisationen auf Fundraising (private und öffentliche Mittel) trägt vermutlich zur politischen Zurückhaltung bei, da eigenständige politische Positionierungen zu Konflikten mit öffentlichen Geldgebern oder Spendern führen könnten. Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass humanitäre NRO die Interaktion mit dem Militär relativ intensiv diskutiert haben. Dieses auffällig starke Engagement hat vermutlich mit der in Deutschland weit verbreiteten Ablehnung militärischer Einsätze zu tun (vgl. Abb. 7, S. 43). Auch kulturelle Faktoren spielen eine Rolle: Mehrere Befragte schätzen deutsche NRO im Vergleich zu angelsächsischen Organisationen als zurückhaltender ein, sie würden sich im internationalen humanitären System schlechter vermarkten: „Bei Konferenzen sprechen immer andere“, so die Vertreterin einer NRO. Hinzu kommt, dass deutsche

Akteure fast ausschließlich auf Deutsch schreiben; ihre Analysen sind – sofern sie veröffentlicht werden – nicht international zugänglich. Auch der Wechsel von Personal zwischen Zivilgesellschaft, nationaler Politik und Vereinten Nationen sowie zwischen Geschäftsstellen in Deutschland und Hilfsprogrammen in den Zielländern ist in Deutschland viel weniger üblich als etwa in Großbritannien. Dies erschwert dynamische Entwicklungen im Gesamtsektor und verhindert informelle Netzwerke. Zudem sind Wissenschaft und Praxis oft stark voneinander getrennt. Für die geringe Risikobereitschaft (die auch international beklagt wird) werden kulturelle Gründe angeführt. Zudem seien Transparenz, Offenheit gegenüber anderen und die Fähigkeit, „aus Fehlern zu lernen“ in Deutschland weniger stark ausgeprägt, so einige Befragte.

Hinzu kommt: Die meisten NRO, staatlichen Akteure und der Koordinierungsausschuss beachten bisher zu wenig die wachsende Rolle der Diaspora in der Humanitären Hilfe. Eine neue Studie weist darauf hin und macht sowohl die damit verbundenen Enttäuschungen als auch die Potenziale deutlich.²⁰

2.2.2 Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen – VENRO

1995 gründeten Hilfsorganisationen den Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), um verstärkten Einfluss auf die deutsche Politik auszuüben. Der Dachverband vertritt die Interessen der Mitglieder gegenüber der Politik und erarbeitet unterschiedliche Stellungnahmen und Publikationen. Spezifische Ziele für die Humanitäre Hilfe hat VENRO bisher nicht formuliert. Von Anfang an spielte die Humanitäre Hilfe eine Rolle,

die Entwicklungspolitik stand jedoch im Vordergrund, da die Hilfsorganisationen ihre Arbeit „Von der Barmherzigkeit zur Gerechtigkeit“ (so überschrieb der frühere VENRO-Vorsitzende seinen Artikel)²¹ weiterentwickeln wollten. Humanitäre Hilfe wurde zur Zeit der Gründung des Verbands als „Teilsegment der Entwicklungszusammenarbeit“²² eingestuft.

Seit 1997 besteht innerhalb des Verbands die Arbeitsgruppe Humanitäre Hilfe: Dort arbeiten heute rund 30 Organisationen aktiv mit. Die anderen zwölf Arbeitsgruppen befassen sich vor allem mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch die Netzwerke in Frankreich (Coordination SUD) und Großbritannien (Bond) haben humanitäre Arbeitsgruppen. Die meisten dieser Organisationen sind auch in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Wie bei jedem Interessenverband besteht das Risiko, dass Einigungen manchmal nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich sind. Auch deshalb stellen Organisationen und staatliche Akteure, die sich auf Humanitäre Hilfe beschränken, das humanitäre Profil von VENRO gelegentlich in Frage. Die früheren Gastmitglieder und wichtigen humanitären Akteure Deutsches Rotes Kreuz und Ärzte ohne Grenzen sind aus dem Verband ausgetreten, wodurch das humanitäre Profil von VENRO geschwächt wurde.

VENRO hat den Ko-Vorsitz im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe inne, und die VENRO-AG bringt immer wieder politische Initiativen ein. Dazu gehören zum Beispiel das mit dem Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) ausgehandelte Papier zur Interaktion von NRO und Bundeswehr (2013), der Fokus auf „vergessene Krisen“ (seit 2013) oder die Stärkung lokaler Akteure (seit 2014). Der Verband hat sich vorgenommen, die humanitäre Arbeit

zu stärken. Im Jahr 2014 hat er seinen Namen um die Humanitäre Hilfe erweitert: Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe. Im Zuge des WHS-Prozesses hat VENRO zudem die Zusammenarbeit mit anderen humanitären Netzwerken, insbesondere mit dem International Council of Voluntary Agencies (ICVA) auf der globalen Ebene und mit Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE) auf der europäischen, etwas verstärkt.²³

Außerhalb des Verbands und international nehmen die für diese Studie Befragten aber trotz dieser Bemühungen kaum substantielle Veränderungen wahr: Humanitäre Hilfe führe in Deutschland immer noch ein „Schattendasein“ als „Erweiterung der Entwicklungszusammenarbeit“, so ein Interviewpartner. Als Indikator für die untergeordnete Rolle der Humanitären Hilfe in VENRO wird u.a. angeführt, dass es im VENRO-Newsletter keine humanitäre Rubrik gebe, während z.B. Bond in Großbritannien eine eigene Seite anbiete.²⁴ Zudem stellten führende Vertreter von VENRO die für die Humanitäre Hilfe grundlegenden humanitären Prinzipien gegenüber Zivilgesellschaft und Politik gelegentlich in Frage.

2.2.3 Staatliche Akteure

Im Sommer 2016 wurde das Referat Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt auf zwei Referate ausgeweitet. Diese stellen gemeinsam den wichtigsten staatlichen Akteur im Bereich der humanitären Hilfe in Deutschland dar. Seit der Ressortvereinbarung mit dem BMZ aus dem Jahr 2012 hat das Referat die ausschließliche Zuständigkeit für Humanitäre Hilfe. Anders als das BMZ verwaltet das Auswärtige Amt das wachsende Budget bisher selbst und überlässt dies nicht einer Agentur. Ab 2016 soll das Institut für Auslandsbeziehun-

gen (ifa) einen kleinen Teil der Mittelverwaltung – für sehr kurzfristige und relativ niedrige Finanzierungen nach Naturkatastrophen – übernehmen. Das Referat sitzt gemeinsam mit VENRO dem Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe vor. In der Außendarstellung des Ministeriums spielt die Humanitäre Hilfe eine wachsende Rolle.

Die Bundesregierung hat das Amt der oder des Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Jahr 1998 eingerichtet. Ähnlich einem Parlamentarischen Staatssekretär ist das mit Abgeordneten besetzte Amt im Auswärtigen Amt angesiedelt. Der oder die Beauftragte ist unabhängig, verfügt aber nur über wenig Mitarbeitende, hat eine beratende Funktion und kann selbst keine Weisungen gegenüber Behörden erteilen. Von Anfang an haben sich die Inhaber hauptsächlich auf die Menschenrechte konzentriert und waren deshalb de facto als Menschenrechtsbeauftragte bekannt.

Auch wenn formal das Auswärtige Amt für Humanitäre Hilfe zuständig ist und das BMZ für die Übergangshilfe, spielen Hilfsprogramme des BMZ de facto eine große Rolle in der Humanitären Hilfe, und die Ressortvereinbarung wird nicht konsequent umgesetzt. Das BMZ verfügt über erheblich mehr Finanzen und hat mit der GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) und der KfW-Entwicklungsbank starke Durchführungsorganisationen. Der Entwicklungsminister engagiert sich sehr für Humanitäre Hilfe, vor allem für Geflüchtete, und sieht Deutschland als „Humanitäre Großmacht“.²⁵ Dieser Widerspruch und die damit verbundenen Konkurrenz, Unklarheiten und Schwierigkeiten zwischen den Ministerien sorgen bei Hilfsorganisationen für erhebliche praktische Probleme

in der Planung und der Umsetzung von staatlich finanzierten Hilfsprojekten. Die Kritik der NRO wie auch der OECD an der Vermischung der Zuständigkeiten und der mangelnden Koordination richtet sich vor allem an das BMZ. Die meisten NRO leisten auch Übergangs- und Entwicklungshilfe und sind deshalb besonders betroffen.²⁶

Das Technische Hilfswerk gehört zum Innenministerium und ist demnach politisch nicht unabhängig, es spielt jedoch eine wichtige Rolle in der deutschen Humanitären Hilfe.

Die Fragen, inwiefern das Verteidigungsministerium mit der Bundeswehr auch Humanitäre Hilfe leisten oder unterstützen kann oder soll, und inwieweit das Militär ein Humanitärer Akteur sein kann, sind andauernde Konfliktfelder zwischen BMVg und Hilfsorganisationen. Das von VENRO, dem BMVg sowie anderen Ministerien gemeinsam verabschiedete Interaktionspapier hält fest: „Obwohl die Bundeswehr in Ausnahmesituationen Nothilfe leistet, bezeichnet sie sich nicht als humanitärer Akteur“.²⁷ De facto führt die Bundeswehr immer wieder Projekte der Nothilfe durch, in den letzten Jahren u.a. im Kosovo, in Afghanistan, nach dem Tsunami und in der Ebola-Krise (etwa der Bau von Schulen und Gesundheitseinrichtungen über Vereine, die der Bundeswehr nahe stehen).²⁸ Das neue sicherheitspolitische Weißbuch sieht vor, dass die Bundeswehr „Humanitäre Not- und Katastrophenhilfe (leistet), um einen Beitrag zur Übernahme von Verantwortung für die Bewältigung humanitärer Herausforderungen zu leisten.“²⁹

Der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe wurde 1998 zu einem vollwertigen Ausschuss. Er hat sich ebenfalls vor allem mit Menschenrechten befasst und wird deshalb

zumeist als „Menschenrechtsausschuss“ bezeichnet. Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung befasst sich immer wieder mit humanitären Notlagen, die Ausschüsse für Verteidigung, Auswärtiges, Inneres (wg. der Zuständigkeit für das THW) sowie der Unterausschuss Zivile Krisenprävention haben ebenfalls Berührungen mit Humanitärer Hilfe. Im Plenum des Bundestages wird diese jedoch nur selten diskutiert.

2.2.4 Weitere Akteure

Neben den Hilfsorganisationen und den staatlichen Stellen spielen noch weitere Akteure eine Rolle in der Humanitären Hilfe:

Zwei Hochschulen sind im Koordinierungsausschuss vertreten, die Ruhr-Universität Bochum, die gleichzeitig das deutsche Mitglied des europäischen Ausbildungsnetzwerks Network on Humanitarian Action (NOHA) ist, und die Fachhochschule Münster. Seit ein paar Jahren bildet auch die Akkon-Hochschule der Johanniter in diesem Bereich aus. Die Forschungsgruppe im Wissenschaftszentrum Berlin stellte ihre Arbeit vor einigen Jahren ein. Als einziger Think Tank hat das private Global Public Policy Institute (GPPi) unter seinen sieben Arbeitsbereichen einen für Humanitäre Hilfe.

Das DRK hat unter anderem die Aufgabe, die Regeln des humanitären Völkerrechts in Deutschland zu verbreiten. In seinem Fachausschuss Humanitäres Völkerrecht sind Ministerien und Völkerrechtswissenschaft vertreten.

Zwei VN-Hilfsorganisationen sind in Deutschland und im Koordinierungsausschuss vertreten: Das Flüchtlingshilfswerk der VN (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP).

Das Deutsche Komitee für UNICEF e.V. ist nicht im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe vertreten, es ist aber Mitglied in einem der deutschen Spendenbündnisse. Zudem hat die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine Vertretung in Deutschland.

Auch die Medien nehmen Einfluss im Bereich der Humanitären Hilfe. Dieser geht zunehmend über ihre Rolle als vierte Gewalt hinaus: von Verbindungen mit den drei Spendenbündnissen und einzelnen Spendenaktionen bis hin zu eigenen Hilfsprojekten, etwa der „Stiftung RTL – Wir helfen Kindern e. V.“³⁰

Schließlich spielen auch private Unternehmen eine Rolle im deutschen System der Humanitären Hilfe. Das Auswärtige Amt hat deshalb im Jahr 2015 gemeinsam mit dem NRO-Bündnis Aktion Deutschland Hilft die Initiative #CSRhumanitär gestartet. Diese soll mit Firmen wie Deutsche Telekom und DHL Group „Potenziale und Grenzen in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ für eine prinzipientreue Humanitäre Hilfe ausloten.³¹

In dem im Jahr 1994 gegründeten Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe kommen unter dem Ko-Vorsitz von Auswärtigem Amt und VENRO jedes Quartal die größeren Hilfsorganisationen, weitere Ministerien, GIZ und THW, VN-Vertretungen und wissenschaftliche Akteure zusammen. Der Bundestagsausschuss und der oder die Beauftragte sind ebenfalls eingeladen. Neben einzelnen humanitären Krisen werden vor allem Leitlinien der Förderung und konzeptionelle Fragen diskutiert. Die jährliche Klausur dient der vertieften Bearbeitung einzelner Themen. Diese Zusammenarbeit ist im internationalen Vergleich stark institutionalisiert. Der Koordinierungsausschuss ist zu einem Gremium mit bis zu 50 Personen ge-

wachsen. Die Kommunikation und Kommentierung von förderpolitischen Entscheidungen des Auswärtigen Amtes spielt eine große Rolle. Einzelne Vertreterinnen und Vertreter von NRO kritisieren in den Interviews, dass die Diskussionen von einer auf den „großen Konsens“ ausgerichteten Zusammenarbeit geprägt sind. Die Mitglieder würden nur wenige Kontroversen offen austragen und sich vor gegenseitiger Kritik scheuen.

Zum Vergleich: Das humanitäre System in Frankreich

Einige humanitäre NRO aus Frankreich sind international sehr bekannt, darunter Médecins Sans Frontières, Action Contre La Faim, Médecins du Monde und Handicap International. In Frankreich äußern humanitäre NRO deutlichere Kritik an ihrer Regierung als in Deutschland, und französische NRO sind viel weniger staatlich finanziert. In den vergangenen Jahren hat sich der Dialog mit der Regierung intensiviert und weiter institutionalisiert.

Einige humanitäre NRO haben sich innerhalb des Netzwerks Coordination SUD in einer Untergruppe Humanitäre Hilfe zusammengeschlossen. Sie haben an der nationalen Strategie von 2012 mitgewirkt. In der Folge fand in Frankreich im Jahr 2016 bereits die dritte nationale Humanitäre Konferenz statt (www.urd.org/3eme-Conference-nationale).

Bereits im Jahr 1993 haben humanitäre NRO in Frankreich die Groupe urgence, réhabilitation, développement gegründet (Groupe URD). Diese leistet wichtige Beiträge zur politischen und fachlichen Diskussion und hat das Ziel, Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser zu verbinden. Seit dem Jahr 1997 arbeitet die Groupe URD als unabhängiges Institut zu Fragen der Humanitären Hilfe und Krisenreaktion. Sie leistet Evaluationen, Forschung und Trainings und trägt zum Qualitätsmanagement bei – mit dem Ziel, die Qualität der Arbeit von NRO zu verbessern (www.urd.org). Die Leitungen französischer Organisationen treffen sich zudem seit 2009 alle 18 Monate im Forum Espace Humanitaire; seit 2013 auch mit Teilnehmenden aus anderen Ländern und der VN (www.forumespace-humanitaire.org). Humanitäre NRO aus Frankreich haben im Jahr 2016 die praxisorientierte Zeitschrift Alternatives Humanitaires ins Leben gerufen (www.alternatives-humanitaires.org).

Weitere Quellen: Interviews, OECD DAC 2013

2.2.5 Aktuelle Veränderungen

Die Ankunft zahlreicher Geflüchteter in Deutschland im Jahr 2015 hat humanitäre Krisen sehr viel mehr in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit in Deutschland gerückt. „Diese Wanderungsbewegungen überbrücken die Distanz, mit der Humanitäre Hilfe bisher immer verbunden war,“ so der Vertreter eines Think Tanks. Die Aufnahme dieser Menschen habe Ängste in Teilen der Bevölkerung geweckt, die von rechtspopulistischen Parteien geschürt werden. Vor allem deshalb sei Humanitäre Hilfe ein Thema der deutschen Innenpolitik und damit bedeutsam für Wahlen geworden. Das politische Interesse sei stark gestiegen, wie dieser Gesprächspartner zusammenfasst:

„Eine humanitäre Katastrophe ist schlimm, aber wenn sie praktische Auswirkungen auf uns hat, ändert sich die Wahrnehmung der Dringlichkeit und Handlungsnotwendigkeit grundlegend (...). Aus der Politik hieß es immer: „Das ist eine lokale Krise, die lassen wir ausbrennen, unsere Handlungsmöglichkeiten sind begrenzt.“ Dieses Kalkül wird in Frage gestellt, sobald die innenpolitischen Risiken höher werden; die gesamte politische Kalkulation verändert sich (...). Inzwischen ist es durchgesickert, dass es keine große Krise gibt, die nicht irgendwann Auswirkungen auf uns hat.“

Es ist unwahrscheinlich, dass es sich bei diesen Veränderungen nur um ein Strohfeuer von wenigen Monaten handelt. Damit einher sei eine „wilde Vermischung von Humanitärer Hilfe mit anderen Dingen“ gegangen, so eine Vertreterin einer Hilfsorganisation im Interview. Allerdings nutzen sowohl Hilfsorganisationen als auch das Auswärtige Amt die vielen Gelegenheiten, die Rolle von Humanitärer Hilfe

im eigenen Umfeld und gegenüber der Öffentlichkeit zu erklären. Die starke Dominanz innenpolitischer Fragen in Politik und Medien hat die Aufmerksamkeit weg von vielen anderen Krisen gelenkt, vor allem von den „vergessenen humanitären Krisen“, etwa in Myanmar, Algerien (Sahrauis) oder im Sudan.

Diese Entwicklung hat humanitäre NRO vor grundsätzliche Fragen gestellt: Inwiefern zum Beispiel können und wollen sie Strukturen aufbauen, um auch innerhalb Deutschlands und der EU Humanitäre Hilfe zu leisten? Und vor allem: Inwiefern wollen sie Einfluss auf die politischen Rahmenbedingungen, also auf die europäische Flüchtlingspolitik nehmen? Viele humanitäre NRO sind im vergangenen Jahr zum ersten Mal in Deutschland und der EU selbst tätig geworden oder haben die Arbeit hier stark ausgeweitet. Einige NRO haben deutliche Kritik geäußert und zum Beispiel der Politik vorgeworfen, die Probleme der Flüchtlingskrise zum Teil selbst verursacht zu haben. Sie weisen darauf hin, dass die vorhandenen Systeme innerhalb der EU groß und stark genug wären, um die Aufnahme der Flüchtlinge menschenwürdig zu bewerkstelligen. Manche NRO beteiligen sich an der Beratung „rückkehrwilliger“ Flüchtlinge. Einige, wenn auch nur wenige, üben scharfe Kritik an der europäischen Abschottungspolitik, die zu den humanitären Notlagen erheblich beiträgt.

Als weitere aktuelle Veränderungen des Kontextes Humanitärer Hilfe nannten die Befragten neben Klimawandel, Binnenwanderungen und Verstädterungsprozessen die Agenda 2030 der VN sowie vor allem langanhaltende Konflikte mit einer Vielzahl von Konfliktparteien – etwa in Syrien oder im Sudan.

2.3 Fazit zu den Akteuren der Humanitären Hilfe in Deutschland

Das humanitäre System in Deutschland ist geprägt von der wachsenden Rolle des Referats für Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt und von einer Handvoll größerer und heterogener NRO. Hinzu kommen viele mittlere und kleinere NRO und nur wenig andere Akteure wie Hochschulen oder Think Tanks (im Vergleich dazu spielt die GIZ in der Entwicklungszusammenarbeit eine dominierende Rolle). Darüber hinaus gibt es bisher kaum einflussreiche Akteure.

Die Rolle des Auswärtigen Amts ist mit dem wachsenden Budget und dem verstärkten politischen Engagement wichtiger geworden. Damit verschärft sich die Frage, inwieweit der staatliche Einfluss die Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe gefährdet. Fest steht: Einen Geber ganz ohne eigene Interessen gibt es nicht. Die verschiedenen Akteure sind allerdings in sehr unterschiedlicher Weise voneinander und von anderen abhängig. Die meisten NRO sind auf öffentliche Finanzierung und auf Spenden angewiesen. Mit der Zahl der Hilfsorganisationen ist die Konkurrenz um öffentliche Mittel und Spenden gewachsen. Das Auswärtige Amt wiederum profitiert vom guten Image und der gesellschaftlichen Verankerung der NRO. Als weltweit drittgrößter staatlicher Geber ist es bei der Mitwirkung am internationalen System auf die Erfahrungen und die Expertise der NRO und ihrer Partner vor Ort angewiesen. Diese Abhängigkeiten werden in Kapitel 4 weiter besprochen. Auch in den Hilfsprogrammen gibt es viele Kooperationen verschiedener Organisationen, die hier nicht näher untersucht werden.

Einige Akteure deuten die Entwicklung in den Interviews positiv: Das Humanitäre System in Deutschland habe sich zwar später als

in anderen Ländern entwickelt, inzwischen habe es jedoch aufgeholt. Es sei ausdifferenziert, stabil und entwickle sich positiv weiter. Dies zeige sich zum Beispiel am Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, der alle wesentlichen Akteure zusammenbringt, an den guten Kooperationen, an einem klaren Verhältnis zum Militär oder an der verbesserten Arbeit mit lokalen Partnern. Die Humanitäre Hilfe in Deutschland sei damit insgesamt „besser als ihr Ruf“, so ein Vertreter einer NRO im Interview.

Andere halten das System weiterhin für defizitär und weisen vor allem auf die Mängel hin: etwa die geringe Analysefähigkeit, die verbreitete Konkurrenz und das Misstrauen zwischen einzelnen Akteuren, die starke Abhängigkeit von Gebern auf der einen Seite und zweckgebundenen Spenden auf der anderen. Diese Betrachter sehen zwar auch Verbesserungen, halten diese jedoch in vielen Fällen immer noch für abhängig von Einzelpersonen, etwa der Leitung des Referats im Auswärtigen Amt.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass es in Deutschland kaum prominente humanitäre Helfer innerhalb des Systems gibt. Rupert Neudeck, der wohl bekannteste humanitäre Helfer in Deutschland, war zugleich Journalist und hat weitgehend außerhalb des organisierten Systems der Humanitären Hilfe gewirkt.

3. Das politische Gewicht der Humanitären Hilfe

3.1 Staatliche Politik

Humanitäre Hilfe ist in Deutschland klar in der Exekutive und im Ministerium selbst (Auswärtiges Amt) angesiedelt. Weder das Parlament noch eine staatliche Behörde spielen eine große Rolle.

3.1.1 Bundesregierung

Aufgrund der untergeordneten Rolle der Humanitären Hilfe und der im Auswärtigen Amt üblichen Rotation des Personals hat das zuständige Referat in der Vergangenheit mit verschiedenen Leitungen sehr unterschiedlich gewirkt. In den vergangenen Jahren hat es parallel zum wachsenden Budget seine strategische Orientierung,³² die Mitarbeit im internationalen System und die gezieltere Förderung vorangetrieben. Es ist in dieser Zeit finanziell und personell stark gewachsen und wird innerhalb des Ministeriums stärker gehört. Das Referat hatte 2016 über 50 Mitarbeitende und wurde in ein Referat für multilaterale Gestaltung einerseits und eines für die operative Umsetzung andererseits aufgeteilt. Damit entsteht de facto eine Unterabteilung Humanitäre Hilfe, geleitet von der Beauftragten für Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes. Zudem sollen die deutschen Botschaften stärker in der Begleitung der Humanitären Hilfe tätig werden. Bisher war Humanitäre Hilfe kein Karriereweg im Auswärtigen Amt, auf dem sich Diplomatinnen und Diplomaten profilieren konnten – das kann sich mit dem Bedeutungszuwachs der Humanitären Hilfe ändern. In Äußerungen des Auswärtigen Amtes auf verschiedenen Ebenen wird ein klareres humanitäres Verständnis auch über das zuständige Referat hinaus deutlich. Die Nachbarschaft zu Krisenprävention und Stabilisierung in der neuen Abteilung scheint sich positiv auszuwirken. Die Rotation schränkt allerdings den Aufbau von Fachkompetenz ein.³³

In der Zusammenarbeit mit NRO betont das Referat den partnerschaftlichen Ansatz. In der Tat können NRO zumeist an Strategien und Richtlinien mitwirken und werden – in der Tradition des Subsidiaritätsprinzips – nicht als Implementierer staatlicher Politik, sondern als eigenständige Akteure behandelt.

Nach mehrfacher Kritik der System-Evaluierung³⁴ und der OECD hat das Auswärtige Amt begonnen, die Humanitäre Hilfe regional zu fokussieren und Hilfsorganisationen gezielter zu fördern. Dazu gehören die systematische und detaillierte Bestandsaufnahme der NRO-Kapazitäten³⁵ in einer Qualitätsinitiative, aus der das Auswärtige Amt Handlungsbedarf für einzelne Organisationen und für das deutsche System abgeleitet hat. Bereits im Jahr 2014 hat das Ministerium den „Aufbau strategischer Partnerschaften mit leistungsfähigen humanitären Hilfsorganisationen“³⁶ angekündigt. Seither wurden u.a. NRO für die Mitarbeit im internationalen System, für die Zertifizierung oder für die Mitarbeit im WHS-Prozess finanziell gefördert. Um die Verbindungen zwischen deutschen NRO und dem internationalen System zu fördern, organisierte das Referat zudem Seminare in New York, Genf und Rom. Die deutsche Außenpolitik möchte in den VN eine größere Rolle spielen. Dazu gehört auch ein stärkeres humanitäres Engagement innerhalb der VN-Strukturen.

Das Auswärtige Amt äußert kaum deutliche Kritik am humanitären VN-System und schätzt es nicht, wenn humanitäre NRO die VN kritisieren. Auch in anderen Bereichen kommt es immer wieder zu Spannungen und Kontroversen zwischen Auswärtigem Amt und Hilfsorganisationen. Mit einigen Hilfsorganisationen hat das Auswärtige Amt eine Kontaktgruppe für schnelle Absprachen bei Naturkatastrophen ins Leben gerufen. Insgesamt ist die Förderpolitik strategisch orientiert und wird immer gezielter eingesetzt. Sie zielt auf eine höhere Effektivität, und der Fokus liegt auf Regionen, in denen deutsche Akteure vergleichsweise gut arbeiten können, etwa weil sie schon längere Zeit vor Ort sind. Dies bedeutet jedoch auch einen Fokus auf Regionen, die für Deutschland von größerem außenpolitischen Interesse sind. Einige NRO befürchten, dass mit der immer

gezielteren Förderung des Auswärtigen Amtes die Finanzierung auf wenige Organisationen konzentriert wird³⁷ – obwohl die gemeinsam erarbeitete Strategie die Heterogenität der NRO beinhaltet. Zudem erfolgt die Mittelvergabe aus Sicht von Hilfsorganisationen wenig transparent. Auch beklagen diese die zahlreichen bürokratischen Hürden; mittelfristig sollen diese durch eine Förderrichtlinie gesenkt werden. Die strategischere Orientierung des Auswärtigen Amtes wird international wahrgenommen und unterstützt.³⁸ Das verstärkte Engagement der Bundesregierung gilt v.a. für die globale Ebene. Auf EU-Ebene setzt sich die Bundesregierung weniger stark ein, etwa für die Umsetzung des Europäischen Konsens über die Humanitäre Hilfe. Hilfsorganisationen kritisieren immer wieder, dass der Fokus zu stark auf der politischen Profilierung durch einen explizit „deutschen“ Beitrag liegt, an dem NRO mitwirken sollen. So wird zum Beispiel die auf zivilgesellschaftliche Initiative zurückgehende aktuelle Kampagne zu vergessenen Krisen nur vom Auswärtigen Amt getragen.³⁹

Zum BMZ stellt der Prüfbericht der OECD einen deutlichen Vergleich an: „Das Auswärtige Amt zeigt politisches Engagement für humanitäre Hilfe und besitzt ein klares strategisches Konzept – die Übergangsstrategie des BMZ ist jedoch weiterhin unklar.“⁴⁰

Die Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe haben sich in den vergangenen Jahren deutlich mehr für Humanitäre Hilfe interessiert. Dennoch ist das Amt aus der Sicht der meisten Akteure in erster Linie das eines bzw. einer Menschenrechtsbeauftragten geblieben. Im März 2016 hat MdB Dr. Bärbel Kofler dieses Amt übernommen; sie hat nun also die Möglichkeit, es neu zu prägen.

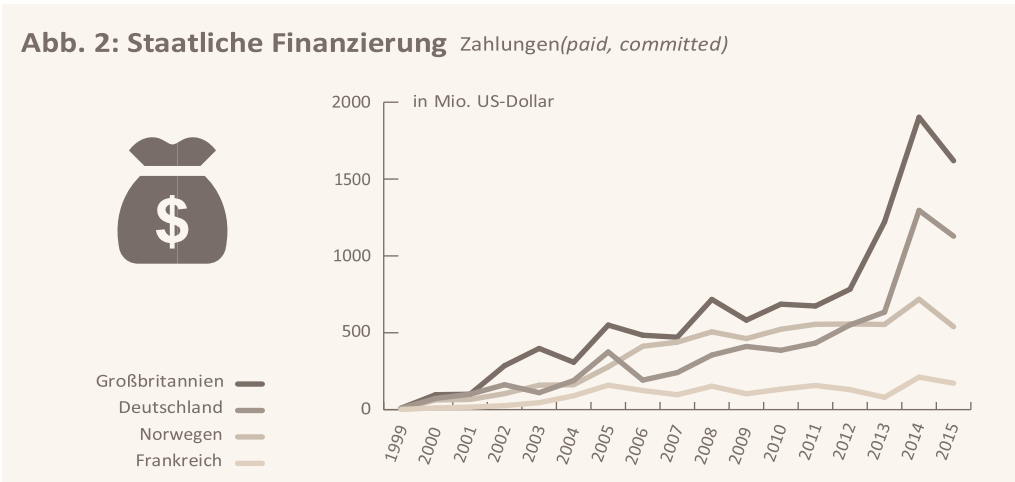
Das politische Gewicht der Humanitären Hilfe bemisst sich auch danach, wie sie im öffentlichen und im politischen Raum über den engeren Fachkreis hinaus verankert ist. Der Koalitionsvertrag des Jahres 2013⁴¹ enthält zum ersten Mal einen Abschnitt zu humanitärer Hilfe: Dieser ist auf die intensive Lobbyarbeit von NRO zurückzuführen. Humanitäre Hilfe war zuvor nie ein relevantes Politikfeld in Parteiprogrammen und Koalitionsvereinbarungen gewesen.

Die Bundesregierung hat sich zwar völkerrechtlich und politisch dazu verpflichtet, die humanitären Prinzipien einzuhalten – u.a. im EU-Konsens und in dem staatlichen Zusammenschluss Good Humanitarian Donorship. Allerdings bleibt die Humanitäre Hilfe aus Sicht einer Regierung immer Teil der Außenpolitik, und diese wird von eigenen Interessen geleitet. Dies gilt vor allem in einer Zeit, in der die deutsche Außenpolitik „mehr Verantwortung“ übernehmen will. Die wachsende Rolle der Bundesregierung im internationalen humanitären System entspricht dieser stärkeren politischen Rolle in der gesamten Außenpolitik. Die Bundeskanzlerin hat sich bei internationalen Konferenzen zu Syrien zur Humanitären Hilfe geäußert und nahm zudem als einzige Regierungschefin der G7 zusammen mit Außenminister Steinmeier und Entwicklungsminister Müller am Humanitären Weltgipfel teil.⁴² Die Türkei-Reise schien allerdings vor allem politischen Gesprächen mit Präsident Erdogan zu dienen.

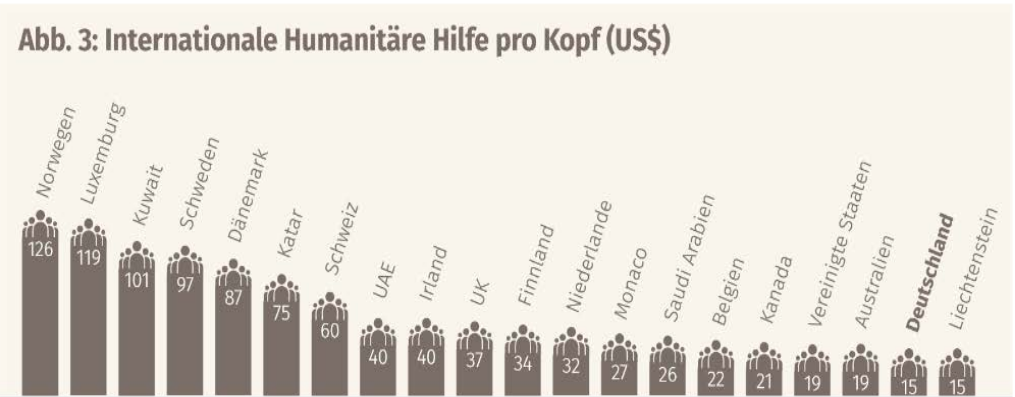
3.1.2 Öffentliche Finanzierung

Im Jahr 2016 sind nach Angaben des Außenministers über 1,3 Mrd. EUR für Humanitäre Hilfe vorgesehen,⁴³ davon 734 Mio. EUR im spezifischen Haushaltsposten des Auswärtigen Amts.⁴⁴ Die Mittel im Bundeshaushalt haben sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Damit ist Deutschland in absoluten Zahlen zum drittgrößten

Geber weltweit geworden. Dies ist eine bemerkenswerte und international außergewöhnliche Entwicklung (siehe Abb. 2).



Quelle: Eigene Darstellung nach Financial Tracking Service (FTS)



Quelle: Development Initiatives 2015: 36-37

Unterschiedliche und fehlerhafte Datenquellen erschweren genaue Rechnungen,⁴⁵ die allgemeine Entwicklung ist jedoch eindeutig: Deutschland verzeichnet das stärkste Wachstum.⁴⁶ Gemessen an der Bevölkerungszahl oder der Wirtschaftskraft sind allerdings ei-

nige europäische Länder (z.B. Norwegen) immer noch deutlich größere humanitäre Geber, wie auch die OECD feststellt (siehe Abb. 3).⁴⁷

Bis vor wenigen Jahren war der jährliche Ansatz für den spezifischen Haushaltsposten im Auswärtigen Amt relativ gering und wurde im Verlauf eines jeden Jahres durch zusätzliche Mittel teilweise deutlich erhöht. Dieses Verfahren ist für Hilfsorganisationen und vor allem für ihre Partner vor Ort sehr problematisch, weil keine langfristigen Programme aufgebaut werden können und kurzfristige Finanzierungslücken nicht nur die Hilfsbedürftigen im Stich lassen, sondern auch die Sicherheit der Helfenden gefährden. Neben der Höhe des Budgets haben sich Zweckbestimmung und Verwendung geändert, zunehmend können Mittel längerfristig und auch für Maßnahmen zur Stärkung des Hilfssystems verwendet werden, wie staatliche Vertreter und Vertreterinnen in den Interviews erläutern.

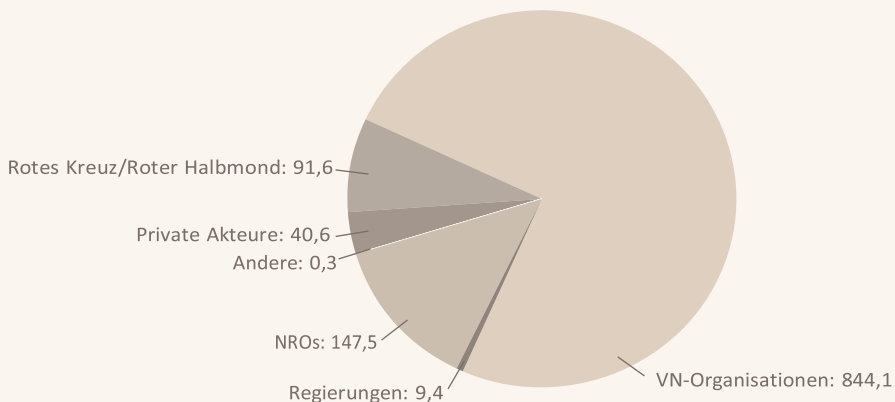
Die jüngsten Erhöhungen des Budgets für Humanitäre Hilfe sind zum einen auch auf die angestrebte stärkere außenpolitische Rolle Deutschlands zurückzuführen. Zum anderen aber vor allem auch darauf, dass die Unterfinanzierung der Humanitären Hilfe in den Nachbarländern Syriens als wichtiger Grund für die Flucht vieler Menschen nach Deutschland gesehen wird.⁴⁸ Wenig überraschend wird nun ein großer Teil der Mittel für die Region zwischen Syrien und Deutschland verwendet. Es fällt weiterhin auf, dass der weitaus größte Teil der Mittel an VN-Organisationen geht, obwohl aus der Sicht humanitärer NROs die Mittel in vielen Fällen von ihnen effizienter verwendet werden könnten. Kritische Stimmen aus den NRO sehen eine Verbindung zwischen dieser Mittelverteilung und dem

politischen Ziel der Bundesregierung, in den VN eine stärkere Rolle zu spielen (siehe Abb. 4).

An der öffentlichen Finanzierung der Humanitären Hilfe in sogenannten „vergessenen Krisen“ schließlich lässt sich überprüfen, inwiefern die Bundesregierung ihre Mittel gemäß der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit und Unparteilichkeit verteilt. Denn diese Prinzipien gelten auch im globalen Maßstab, und die Hilfe in den von ECHO identifizierten besonders vernachlässigten humanitären Krisen müsste deshalb besonders stark finanziert werden. Im letzten Bericht der Bundesregierung an das Parlament über die Humanitäre Hilfe in den Jahren 2009/2013 gab die Bundesregierung an, 15 Prozent der Mittel für vergessene Krisen verwendet zu haben, diese also mit demselben Anteil wie ECHO auf EU-Ebene finanziert zu haben. Allerdings haben Hilfsorganisationen kritisiert, dass die Bundesregierung nach den Zahlen des Berichts tatsächlich nur fünf Prozent ihrer Mittel für die von ECHO identifizierten vergessenen Krisen aufgewendet hat. Der Bericht gebe eine Finanzierung

Abb. 4: Finanzierung aus Deutschland 2015

Empfänger nach FTS in Mio. US-Dollar



Quelle: Eigene Darstellung nach FTS

von 170 Mio. € an, indem er weitere vergessene humanitäre Krisen anführe und in die Gesamtrechnung mit einbeziehe – darunter Afghanistan, das in diesem Zeitraum im Zentrum des Interesses stand und somit nicht als „vergessen“ gelten konnte.⁴⁹

3.1.3 Bundestag

Menschenrechte und Humanitäre Hilfe werden in einem gemeinsamen Ausschuss behandelt. Beide Politikbereiche haben eine gemeinsame ethische Grundlage, beide sind auf eine gewisse Unabhängigkeit von anderen politischen Interessen angewiesen. Jedoch ist die politische Praxis in beiden Bereichen weit davon entfernt, die zugrundeliegenden Prinzipien umzusetzen. Das Mandat der Humanitären Hilfe ist jedoch auch völkerrechtlich sehr eingeschränkt und konzentriert sich in allererster Linie auf die Linderung der größten Not. Menschenrechtliche Organisationen dagegen sind in erster Linie anwaltschaftlich tätig und betreiben intensive Lobbyarbeit. Zu Beginn der Amtszeit des letzten Beauftragten der Bundesregierung äußerte eine Menschenrechtsorganisation die Sorge, dass ein stärkerer Fokus des Beauftragten auf Humanitäre Hilfe die Menschenrechtspolitik schwächen könnte.

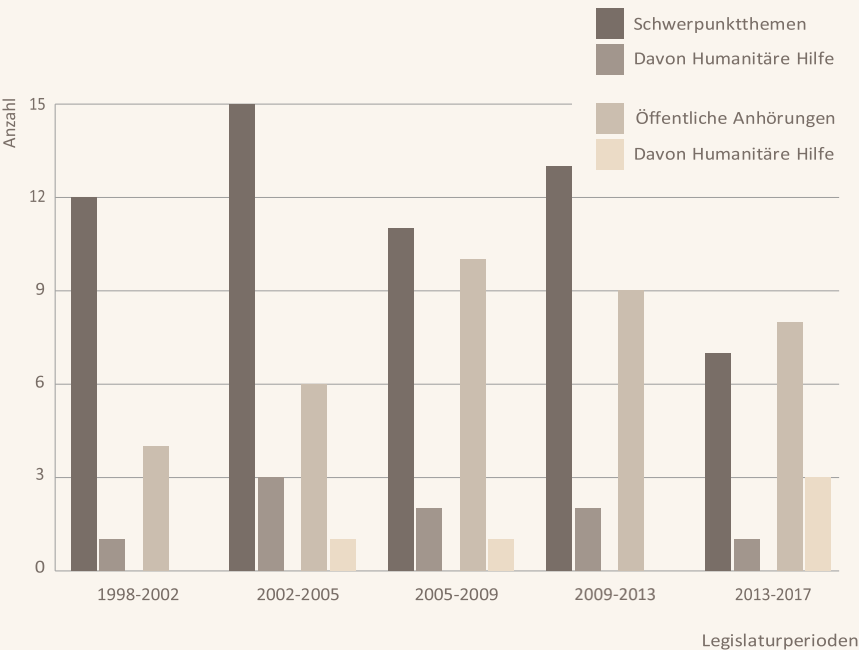
Das politische Gewicht der Humanitären Hilfe im Bundestag ist nicht im selben Umfang wie im Auswärtigen Amt oder gar im Bundeshaushalt gewachsen. Der zuständige Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe – der zweitkleinste des Bundestags – beschäftigte sich von seiner Gründung an vor allem mit den Menschenrechten. Zudem ist er als Querschnittausschuss mit mehreren Ressorts befasst und teilt Kompetenzen mit anderen Ausschüssen, die zumeist die Federführung haben.⁵⁰ Humanitäre Hilfe wurde fast

ausschließlich im Bezug auf akute Krisen diskutiert. Einige der Befragten bezeichneten in den Interviews die Humanitäre Hilfe weiterhin als „Stiefkind“ oder „Wurmfortsatz“ des Ausschusses. Die für menschenrechtspolitische Fragen üblichen Instrumente der öffentlichen Anhörung, der Beschlussempfehlungen und Berichte sowie der Ausschussreisen hat der Ausschuss im Bereich der Humanitären Hilfe vor 2015 kaum oder gar nicht verwendet (siehe Abb. 5).

Zudem beobachten die Befragten, dass Naturkatastrophen in der Diskussion weiterhin eine größere Rolle spielen als die Humanitäre Hilfe für Opfer von Konflikten. Offenbar sei Humanitäre Hilfe noch weniger Teil der „harten Politik“ als Menschenrechtspolitik. Nur sehr wenige Abgeordnete, so kritisieren unterschiedliche Interviewpartner und Interviewpartnerinnen, fühlten sich zuständig, machten sich fachkundig oder engagierten sich.

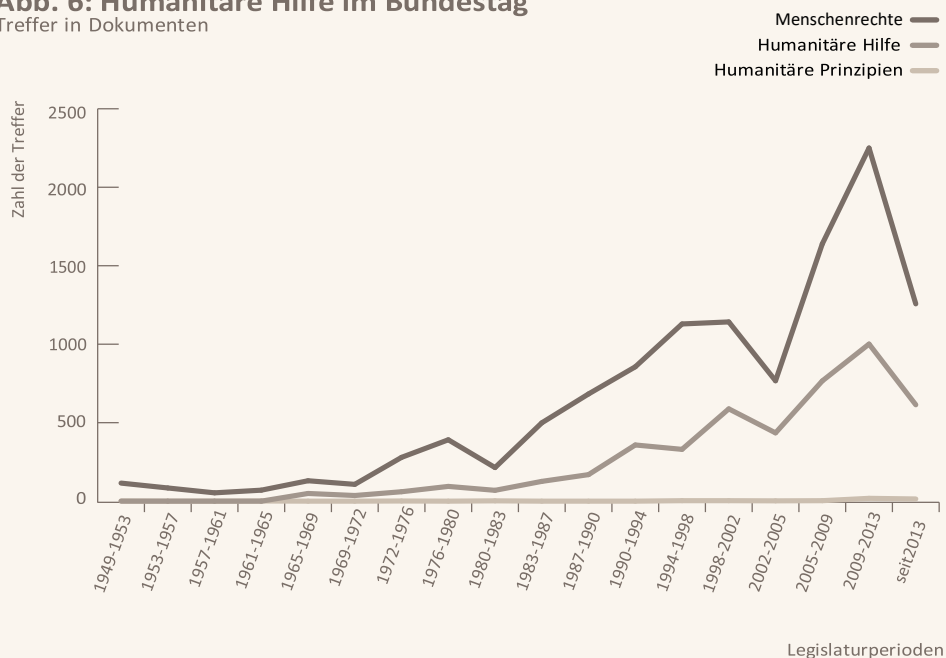
Eine Analyse der Dokumente des gesamten Bundestags zeigt, dass der Begriff „Humanitäre Hilfe“ weniger oft verwendet wird als „Menschenrechte“. Die humanitären Prinzipien definieren die Humanitäre Hilfe – dass sie in Dokumenten des Bundestags kaum erwähnt werden, wie in der Grafik unten deutlich zu sehen ist, deutet auf ein oberflächliches Verständnis der Humanitären Hilfe hin (siehe Abb. 6).⁵¹

Abb. 5: Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Schwerpunktt Themen und Anhörungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag (2016)

Abb. 6: Humanitäre Hilfe im Bundestag
Treffer in Dokumenten



Quelle: Eigene Darstellung nach www.bundestag.de

In der laufenden Legislaturperiode befasst sich der Ausschuss allerdings verstärkt mit der Humanitären Hilfe. So hat er hierzu bereits zwei Anhörungen und ein öffentliches Expertengespräch durchgeführt.⁵² Früher hatten manche Abgeordnete nach Angaben eines staatlichen Akteurs „von humanitären Prinzipien noch nie etwas gehört“. Das habe sich heute geändert, die neuen MdB seien mit den Prinzipien „groß geworden“, was den Hilfsorganisationen zu verdanken sei, so der Gesprächspartner im Interview. In der deutschen Delegation auf dem WHS war der Ausschuss durch den Vorsitzenden vertreten, aber der Bundestag hat, anders als zum Beispiel das britische Parlament, keine Forderungen an die Bundesregierung

formuliert. Das Plenum befasste sich am 3. Juni 2016 mit einem Antrag aus der Opposition zu Konsequenzen aus dem WHS.⁵³

NRO und Abgeordnete betrachten die Humanitäre Hilfe immer noch als wesentlich „unpolitischer“ als die Menschenrechte, und sowohl die unterschiedlichen Fraktionen als auch die NRO sind sich – zumindest oberflächlich betrachtet – in vielem einig. Der Ausschuss lässt sich vor allem über aktuelle Krisen informieren, verlässt sich jedoch vollständig auf Regierung und NRO – „es gibt viele tragfähige Strukturen“, so ein Abgeordneter im Interview. Daher sehen Abgeordnete wenig Bedarf und Möglichkeiten für parlamentarische Aktivitäten wie Anfragen und Anträge. Auch machen humanitäre NRO viel weniger konkrete Vorschläge als Menschenrechts-NRO, wie das Parlament seiner Verantwortung für politische Rahmenbedingungen und konzeptionelle Fragen besser nachkommen könnte.⁵⁴ Nach wie vor finden keine regelmäßigen Gespräche mit NRO statt – dies ist allerdings vor allem darauf zurückzuführen, dass die humanitären NRO weniger politisch aktiv sind als ihre menschenrechtspolitischen Pendants. Während menschenrechtspolitische NRO die Lobbyarbeit als Kernbereich ihrer Arbeit sehen, konzentrieren sich humanitäre NRO auf die Implementierung von Hilfsprojekten.

Noch geringer als im Bundestag ist der Stellenwert der Humanitären Hilfe in den politischen Parteien. Sie hat sich bisher auch nicht zur Polarisierung in Wahlkämpfen geeignet. Zumindest könnten die politischen Parteien jedoch klären, dass sie für dieses Politikfeld einen überparteilichen Konsens anstreben. Anders als etwa in Spanien,⁵⁵ wird Humanitäre Hilfe nur auf Bundesebene behandelt und kaum in den Ländern.

3.1.4 Abhängigkeiten und Instrumentalisierung

Hilfsorganisationen haben die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe und ihre Verbindung mit anderen politischen Vorhaben immer wieder kritisiert, z.B. in den Fällen Nordkorea, Mosambik, Bosnien und Herzegowina, ehem. Jugoslawien und Kosovo sowie Afghanistan,⁵⁶ Libyen⁵⁷ und Ukraine.⁵⁸ Im Nordirak stand neben der Vermischung von Humanitärer Hilfe und Militär durch den Transport von Hilfsgütern mit militärischen Flugzeugen auch die Aufnahme humanitärer Aufgaben in das Mandat der Bundeswehr in der Kritik.⁵⁹ Hilfsorganisationen befürchten, dass die Verletzung humanitärer Prinzipien den Zugang zu Bedürftigen gefährdet, insbesondere wenn sicherheitspolitische Interessen (etwa das Ziel, die Bevölkerung durch Hilfsprojekte des Militärs freundlich zu stimmen) Einfluss nehmen.

Das erhöhte Budget und die Qualitätsinitiative des Auswärtigen Amts sowie dessen gezielte Förderungen u.a. an Hilfsorganisationen, die das Ministerium als strategische Partner ansieht, erhöhen den Einfluss auf Hilfsorganisationen.⁶⁰ Wie zu erwarten, schätzen die Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen in den Interviews für die vorliegende Studie die Ambivalenz der Hilfsorganisationen als Zuwendungsempfänger einerseits und unabhängige humanitäre Organisationen andererseits unterschiedlich ein. „Nur große, spendenstarke Organisationen können unabhängig sein“, sagt zum Beispiel eine unabhängige Expertin. Kleinere Organisationen mit weniger Spenden und größerer Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung seien stärker gefährdet, an Unabhängigkeit einzubüßen. Dies habe der Fall der BMZ-Förderlinie für NRO in Afghanistan („NRO-Fazilität“) gezeigt, in dem die Bundesregierung als Geldgeber für die Humanitäre Hilfe gleichzeitig selbst Kriegspartei

war – wie die meisten anderen staatlichen Geldgeber auch – und NRO sicherheitspolitisch einbinden wollte. Das Auswärtige Amt betont (wie andere Ressorts auch), mit unabhängigen NRO partnerschaftlich zusammenarbeiten zu wollen. Zugleich gehen Hilfsorganisationen davon aus, dass die Bundesregierung ein großes Interesse daran hat, dass Humanitäre Hilfe andere außenpolitische Interessen Deutschlands flankiert. Die meisten Hilfsorganisationen halten sich mit deutlicher Kritik sehr zurück. Auch die Mitglieder des Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe scheuen gegenseitige Kritik häufig, da der Ausschuss für viele Hilfsorganisationen de facto nicht nur ein Forum, sondern auch den engeren Förderkreis des Auswärtigen Amts darstellt. Eine kritische Analyse und Kontrolle der Politik der Bundesregierung findet daher nicht systematisch statt. Dies betrifft auch Naturkatastrophen, die das Bild der Hilfsorganisationen als Retter unschuldiger Menschen nach Erdbeben und Wirbelstürmen prägen. Solche Naturereignisse treffen vor allem die ärmsten Bevölkerungsgruppen und werden zumeist erst aufgrund politischer Fehler zu Katastrophen.

Hinzu kommt, dass die Verwendung der bewilligten Mittel in Deutschland stärker staatlich vorgegeben wird als in anderen Ländern. Dort haben sich einige große NRO mithilfe von Rahmenverträgen einen größeren Handlungsspielraum in der Mittelverwendung erarbeitet.

Etwa die Hälfte der im Koordinierungsausschuss vertretenen Hilfsorganisationen sowie eines der drei deutschen Spenden-bündnisse haben Politikerinnen und Politiker in ihre Gremien berufen. Die Welthungerhilfe und HELP wurden sogar mit Beteiligung der Par-

teilen gegründet. Zumeist handelt es sich um Beiräte, über die sowohl die gesellschaftspolitische Verankerung als auch die Nähe zu den Geldgebern deutlich wird. Weder in den Interviews noch durch andere Quellen wird jedoch eine direkte Beeinflussung durch die Politik sichtbar. Vielmehr weisen in den Interviews für diese Studie sowohl die Befragten aus den Hilfsorganisationen als auch die Abgeordneten auf die Tradition hin, dass sich die Politik nicht direkt in die Entscheidungen der Organisationen einmischt. Problematischer im Bezug auf das Prinzip der Unabhängigkeit sind demnach neben der finanziellen Abhängigkeit die konzeptionelle und personelle Nähe zur Politik – etwa durch die Präsenz von Politikerinnen und Politikern in Gremien der betroffenen Organisationen. Die Befragten befürchten, dass damit eine selbst gewählte Zurückhaltung in der Kritik an der Politik der Bundesregierung einherginge. Problematisch sei auch die Wahrnehmung von außen: Politikerinnen und Politiker in Gremien einer humanitären Organisation könnten den Eindruck von politischer Abhängigkeit erwecken, stellt ein unabhängiger Experte fest: „Politiker in Gremien sind problematisch – muss das sein?“

Aktuell wird Humanitäre Hilfe immer wieder in Bezug auf die Bekämpfung der Fluchtursachen in Verbindung gebracht mit anderen politischen Instrumenten. Auch das sehen einige der Hilfsorganisationen als problematische Instrumentalisierung der Hilfe. „Deutschland unterstützt seit vielen Jahren den Kampf gegen Fluchtursachen“, sagt etwa die Bundesregierung, und wirft dabei die Humanitäre Hilfe in einen Topf mit anderen Instrumenten: „Dabei sind – je nach Situation – schnelle Humanitäre Hilfe oder langfristige Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie oder militärische Zusammenarbeit gefragt.“⁶¹ In einem Abkommen hat die EU der Türkei

Hilfszahlungen und eine Visaliberalisierung versprochen, wenn sie Menschen an der Flucht in die EU hindert. Das Abkommen hat dazu geführt, dass tausende Menschen in Syrien, in der Türkei und in Griechenland festsitzen und viele die noch gefährlichere Route über das zentrale Mittelmeer wagen. Die Hilfszahlungen dieses von Hilfsorganisationen scharf kritisierten Abkommens in Höhe von 6 Mrd. EUR beinhalten auch Humanitäre Hilfe. Eine europäische Politik zu Flucht und Migration, die vor allem auf Abwehr setzt, kann weitreichende Auswirkungen nach sich ziehen, wie Ärzte ohne Grenzen, Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe in den Schlussfolgerungen ihrer Konferenz „Wem gehört die Humanitäre Hilfe?“ im April 2016 feststellen:

„Welche Konfliktparteien sollen den rechtlichen Rahmen – Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht – und die damit verbundenen humanitären Prinzipien noch ernst nehmen, wenn die EU jetzt die Rechte der Menschen aus politischer Opportunität grob missachtet?“⁶²

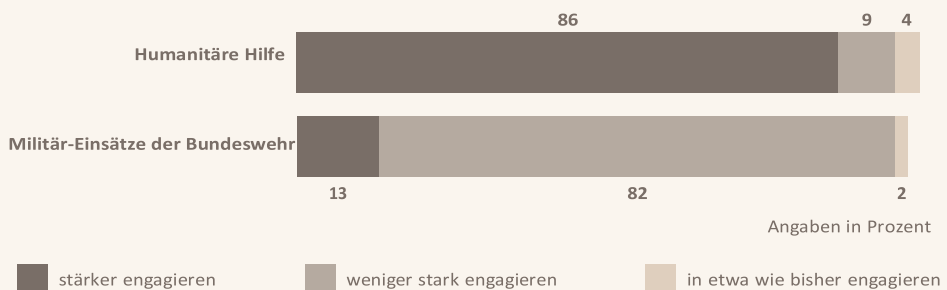
Trotz der Vereinbarung zwischen VENRO und dem BMVg⁶³ zur Interaktion von Bundeswehr und Hilfsorganisationen und trotz relativ klarer internationaler Standards⁶⁴ bleibt die Rolle der Bundeswehr zwischen Hilfsorganisationen und Bundesregierung umstritten. Politiker sind nach wie vor häufig der Auffassung, dass auch die Bundeswehr Humanitäre Hilfe leisten kann und sollte. „Soldaten wollen nicht nur Elend sehen, sondern etwas tun“, so eine Interviewpartnerin aus der Politik im Interview. Hilfsprojekte trügen zur Sicherheit der Soldatinnen und Soldaten bei. NRO müssten dies in Kauf nehmen, zumal sie selbst immer wieder auf die Bundeswehr angewie-

sen seien (etwa für Schutz und Evakuierung). Zudem würde niemand zur Kooperation gezwungen.⁶⁵ Humanitäre Hilfe in Mandaten der Bundeswehr diene auch dazu, so diese Gesprächspartnerin, „den Eindruck zu erwecken, dass die Bundeswehr nicht kämpft, sondern etwas Gutes tut“. Diese politische Taktik – mit problematischen Folgen für die Humanitäre Hilfe – hat ihre Ursache wohl in der Tatsache, dass Militäreinsätze in Deutschland äußerst kontrovers sind, die Humanitäre Hilfe jedoch sehr positiv angesehen wird. Eine repräsentative Umfrage aus dem Jahr 2014 hat dies deutlich gemacht (siehe Abb. 7).

Abb. 7: Möglichkeiten außenpolitischen Engagements

Auszug aus der Umfrage von TNS Infratest „Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, April/Mai 2014“

Frage 11: Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie sich Deutschland außenpolitisch engagieren kann. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Deutschland sich Ihrer Meinung nach in den folgenden Bereichen künftig stärker oder weniger stark engagieren sollte. Deutschland sollte sich hier künftig ...



Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht/keine Angabe; Basis: Bevölkerung ab 18 Jahren

Quelle: Körber Stiftung (2014: 5)

Tatsächlich propagiert die Bundesregierung zwar inzwischen nicht mehr offen das Konzept der „vernetzten Sicherheit“, doch dieses spielt in der Sicherheitspolitik weiterhin eine wichtige Rolle. Aber je

näher die deutsche Außenpolitik einem skandinavischen Modell (der unparteilichen Vermittlung) kommt, desto mehr können humanitäre Prinzipien in der Praxis respektiert werden. Und andersherum: Je stärker die Politik von eigenen Interessen geprägt ist, desto eher drohen die humanitären Prinzipien in der Praxis missachtet zu werden.

Allerdings gibt es Beispiele für Verbesserungen: So hat die Bundesregierung nach dem Taifun Haiyan im Jahr 2013 trotz politischen Drucks kein Schiff der Marine zu den Philippinen entsandt – anders als im Jahr 2005 nach dem Tsunami in Südostasien. Wie die Vertreter und Vertreterinnen aus Hilfsorganisationen und Regierung in Interviews bestätigen, setzten sich in diesem Fall, der nicht öffentlich diskutiert wurde, humanitäre Argumente und Abwägungen durch.

3.2 Das gesellschaftliche Gewicht der Humanitären Hilfe

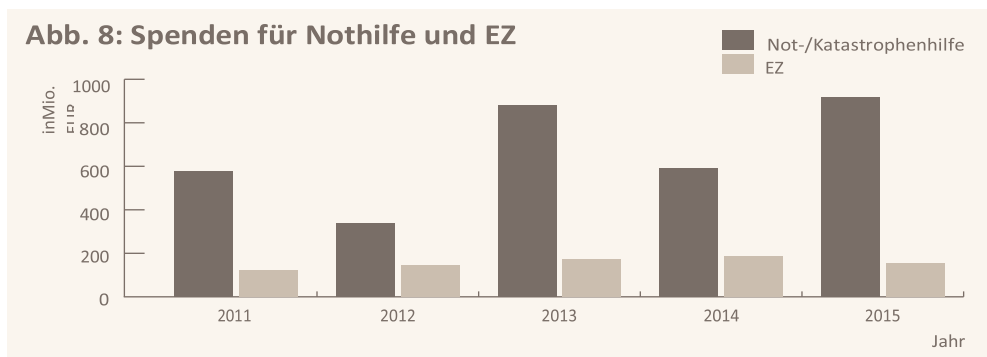
Die hohe Wertschätzung der Humanitären Hilfe in der deutschen Öffentlichkeit⁶⁶ zeigt sich an der angeführten Umfrage zur Außenpolitik, an der positiven Berichterstattung in den Medien und an den steigenden Spenden. Die gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatten mit Bezug auf Humanitäre Hilfe lassen sich unter die Bereiche Kommerzialisierung, Politisierung und Instrumentalisierung⁶⁷ fassen, finden in Deutschland allerdings nur selten statt.

3.2.1 Medien und Spenden

Die Berichterstattung über Humanitäre Hilfe ist zumeist von Wohlwollen geprägt. Es finden sich allerdings relativ wenig Fachwissen und substantielle Berichterstattung. Ein Beispiel: Als ausländische

Helferinnen und Helfer in Syrien umgebracht wurden, sprachen die Medien zumeist von getöteten „Entwicklungshelfern“.⁶⁸ Gerade in diesem Kontext spielt der Unterschied zwischen (unparteilicher, unabhängiger und neutraler) Humanitärer Hilfe und (explizit interessegeleiteter und parteiischer) Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle (im englischen wird oft allgemeiner von *aid worker* gesprochen). Zum englischen Begriff *humanitarian action*, der auch humanitären Schutz und anwaltschaftliche Arbeit umfasst, gibt es kein deutsches Pendant. Die Medien berichten zwar viel über Krisen, doch es gibt kaum Fachjournalistinnen und Fachjournalisten, die vertieft über die Hintergründe Humanitärer Hilfe informieren. Aus diesem Grund sind Politik und Öffentlichkeit unter anderem auf die Berichte von NRO angewiesen. Umgekehrt profitieren NRO von der Artikeln und Bildern über ihre Arbeit und organisieren dazu z.B. Reisen für Journalistinnen und Journalisten. Die diversen Abhängigkeiten, in denen die NRO und die Politik zueinander stehen, wurden oben bereits dargestellt.

Die Deutschen spenden viel für die Humanitäre Hilfe, vor allem nach Naturkatastrophen, die eine große mediale Aufmerksamkeit nach sich ziehen.⁶⁹ Die Schwankungen sind – je nachdem, wie viel die



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des GfK Charity Scope

Medien über eine humanitäre Krise berichten – sehr groß, die Tendenz ist jedoch wachsend, und der Umfang der Spenden beträgt häufig ein Mehrfaches derjenigen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Abb. 8).

Es fällt auf, dass die übergeordnete Spendenkategorie „Humanitäre Hilfe“ von Deutschem Spendenrat und GfK über „Not-/Katastrophenhilfe“ hinaus sämtliche mildtätige Zwecke umfasst.

Die im internationalen Vergleich hohen Spenden für viele Hilfsorganisationen in Deutschland führen auch dazu, dass diese zum Teil unabhängiger als Organisationen in anderen Ländern agieren können. Allerdings bringen private Spenden andere Abhängigkeiten mit sich.

Die größeren humanitären NRO in Deutschland haben einen guten Ruf, sie erhalten zahlreiche Spenden, weil ihre Hilfe als unabhängig, flexibel und effektiv angesehen wird – auch wenn Kritiker genau diese Eigenschaften aufgrund der Markt- bzw. Medienorientierung der Organisationen in Frage stellen.⁷⁰ Die meisten Spenden in Deutschland erhalten Hilfsorganisationen für Krisen, in denen die betroffenen Menschen vonseiten der deutschen Bevölkerung eindeutig als Opfer und nicht als selbst verantwortlich wahrgenommen werden: also nach Naturkatastrophen und in Konflikten, in denen die Rollen der „Täter“ und „Opfer“ in der Öffentlichkeit klar verteilt sind, wie es z.B. im Jahr 1999 im Kosovo-Konflikt der Fall war. Damit stehen die Spendeneinnahmen in keinem Verhältnis zu dem tatsächlichen Bedarf der Menschen in den unterschiedlichen Krisen. Besonders deutlich wurde dies etwa mit den vielen Spenden nach dem Tsunami 2004, während zur selben Zeit kaum für Humanitäre Hilfe in Afghanistan gespendet wurde. Im Koordinierungsausschuss

für Humanitäre Hilfe besteht daher weitgehend Einigkeit darüber, dass staatliche Mittel vor allem für diejenigen Krisen verwendet werden sollten, die demnach unterfinanziert sind. Zudem initiierten die Hilfsorganisationen einen gemeinsamen Arbeitsprozess mit dem Auswärtigen Amt zu „vergessenen Krisen“. Dieser hat zwar nicht zu einer verbindlichen Regelung diesbezüglich geführt (wie sie zum Beispiel bei ECHO besteht), der Prozess hatte jedoch verschiedene konkrete Initiativen zur Folge. Außerdem erhöhen die NRO ihre Anstrengungen, zweckungebundene Spenden einzuwerben – zumal die Erfahrung zeigt, dass die deutsche Öffentlichkeit durchaus bereit ist, in großem Umfang ungebunden zu spenden. Im Jahr 2015 hat das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen 2015 darauf hingewiesen, dass „mit Ärzte ohne Grenzen eine NGO mit deutlichem Abstand den größten Zuspruch bei den Spendenden erhielt, die grundsätzlich nicht zweckgebunden um Spenden bittet. Dies zeigt, dass die Öffentlichkeit durchaus bereit ist, Spenden an vertrauenswürdige und kompetente NRO auch ohne eine konkrete Zweckbindung zu leisten und ihnen damit die bestmögliche Flexibilität bei der Mittelverwendung zu ermöglichen“.⁷¹

Spenden von Unternehmen und Kooperationen von Hilfsorganisationen mit Firmen werden immer wichtiger in der Humanitären Hilfe. In Deutschland hat die kritische Begleitung dieser Entwicklung erst begonnen.⁷²

Schließlich sollte festgehalten werden, dass die meisten Hilfsorganisationen in Deutschland in drei konkurrierenden Spendenbündnissen organisiert sind. In anderen Ländern wie Großbritannien oder der Schweiz gibt es dagegen nur ein einziges Bündnis. Die deutschen Bündnisse weisen konzeptionelle Unterschiede auf, die in

den Namen anklingen: Aktion Deutschland hilft (ADH), Aktionsbündnis Katastrophenhilfe, Bündnis Entwicklung hilft. Die Bündnisse dienten auch der gegenseitigen „humanitären Erziehung“, so ein NRO-Vertreter im Interview – allerdings habe nur das Bündnis ADH einen starken Auftritt mit mehreren gemeinsamen Veranstaltungen, Trainings und Werbung. Diese im internationalen Vergleich besondere Fragmentierung der Hilfsorganisationen führt gelegentlich zu Spannungen zwischen den Organisationen. Ihnen gelingt es jedoch zumeist, die Konkurrenz in der Spendenwerbung von anderen politischen Fragen zu trennen.

3.2.2 Wissenschaft und politische Bildung

Der hohen Wertschätzung der Humanitären Hilfe in der Öffentlichkeit steht eine gewisse Oberflächlichkeit in der Betrachtung gegenüber: So war Humanitäre Hilfe lange kaum im Blick von Forschung und Wissenschaft in Deutschland.⁷³ Außerhalb der wenigen Hochschulen ist Humanitäre Hilfe kaum in wissenschaftlichen Institutionen verankert. Auch Think Tanks wie SWP, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), die Kirchen und ihre Akademien, die politischen Stiftungen usw. befassen sich nur am Rande mit Humanitärer Hilfe. Das Katastrophennetz (KatNet) befasst sich vor allem mit Katastrophenschutz im Inland bzw. Naturkatastrophen.

In den 1990er Jahren führten die Debatten rund um als „Humanitäre Interventionen“ verbrämte Militäreinsätze und um die Rolle der Zivilgesellschaft nur selten zu spezifischen Arbeiten zu Humanitärer Hilfe – von den Arbeiten der Forschungsgruppe des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) abgesehen, deren Arbeit vor mehr als zehn Jahren endete. Seither gibt es nur vereinzelte Publikationen zur Hu-

manitären Hilfe, etwa aus der Ruhr-Universität Bochum. NRO veröffentlichen hin und wieder Studien mit unterschiedlichem wissenschaftlichen Anspruch. Das eher praxisorientierte und wenig theoretische „Handbuch Humanitäre Hilfe“ konnte mit viel Engagement vonseiten der Hilfsorganisationen im Jahr 2013 erscheinen. Darüber hinaus gibt es in Deutschland nur wenig Austausch zwischen Theorie und Praxis. Auf dem jährlichen Humanitären Kongress kommen viele der Teilnehmenden aus NRO und Wissenschaft aus dem Ausland.⁷⁴

Die Befragten außerhalb Deutschlands nehmen unter den deutschen Veröffentlichungen ausschließlich jene des privaten und projektfinanzierten Think Tanks GPPi wahr. Dessen Publikationen (die oft im Auftrag großer Geber herausgegeben werden) scheinen in Genf, Brüssel und London bekannter zu sein als in Deutschland. Andere deutsche Publikationen werden in Ausland kaum wahrgenommen.⁷⁵

Eine Ursache für das Forschungsdefizit ist nach Ansicht eines befragten Wissenschaftlers die Abwesenheit gezielter Förderung durch Ministerien, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder andere entsprechende Förderer. In Deutschland hat Sicherheitspolitik Priorität, dies wird durch die weitaus größere Zahl an Publikationen deutlich. Allerdings ist auch in anderen Ländern die wissenschaftliche Bearbeitung der Humanitären Hilfe nicht sehr stark ausgeprägt und die International Humanitarian Studies Association (IHSA) hat keine eigenen Ressourcen.

Die drastisch gestiegene Bedeutung des Themas Flucht und Migration führt zum Teil auch zu mehr Humanitärer Hilfe in diesem Bereich. Zudem hat NOHA im ersten Halbjahr 2016 eine neue *open*

access Zeitschrift ins Leben gerufen und ein *textbook* angekündigt. Ebenfalls im Jahr 2016 wurden ein Sammelband mit renommierten Autoren⁷⁶ veröffentlicht sowie zwei *summer schools* und ein Fachgespräch der SWP angekündigt. Ein wissenschaftlicher Workshop hat darüber hinaus dazu beigetragen, vereinzelte Arbeiten und Initiativen etwas besser zu verbinden.

Die oberflächliche Betrachtung der Humanitären Hilfe in Politik, Medien und Öffentlichkeit lässt sich auch auf einen Mangel an politischer Bildung zurückführen. Trotz der zahlreichen Institutionen im Bereich der politischen Bildung in Deutschland (zu nennen sind u.a. die Bundeszentrale für Politische Bildung, die Landes-zentralen, politische Stiftungen, kirchliche Akademien und Akteure der entwicklungspolitischen Bildung) hat bislang niemand Humanitäre Hilfe zum Thema der politischen Bildung gemacht. Es finden sich fast ausschließlich Initiativen der Hilfsorganisationen.⁷⁷ Aufgrund der föderalen und dezentralen Struktur der politischen Bildung in Deutschland hängt dies auch von Initiativen der NRO ab.

Zum Vergleich: Das humanitäre System in Großbritannien

Das humanitäre System in Großbritannien ist besonders vielfältig und dynamisch. Es ist dadurch geprägt, dass das Entwicklungsministerium DFID nicht nur der zweitgrößte Geber weltweit ist, sondern auch Wissenschaft und Policy-Entwicklung finanziert. Auch das Parlament spielt eine aktive Rolle und hat etwa im Bericht zum WHS klare Forderungen an die Regierung gestellt.

Zum Beispiel fordert das Parlament DFID auf, lokale Akteure noch stärker einzubinden, u.a. „by continuing its support for the Start Fund, replicating the experience by funding the new Southern NGO network to be launched at the World Humanitarian Summit in May, and encouraging other donors to foster and engage with pooled funds managed by NGOs“.⁷⁸

Es gibt aktive Universitäten wie etwa die University of Manchester (www.hcri.manchester.ac.uk), und renommierte Trainings-Institutionen wie RedR (www.redr.org.uk). Die NRO sind u.a. organisiert in der humanitären Arbeitsgruppe des NGO-Netzwerks Bond (www.bond.org.uk/humanitarian), in dem Spendenbündnis Disasters Emergency Committee (www.dec.org.uk) und im inzwischen globalisierten START Network (www.startnetwork.org).

Wichtige Medien wie The Guardian oder BBC World Service berichten regelmäßig über humanitäre Krisen und Interventionen. Zudem haben einige globale Institutionen ihren Sitz im Land – zum Beispiel der Zusammenschluss für Rechenschaftspflicht ALNAP, die Humanitarian Policy Group (HPG), das Humanitarian Practice Network (HPN) oder die Humanitarian Leadership Academy.

Weitere Quellen: Interviews

3.3 Fazit zum politischen und gesellschaftlichen Gewicht

Der politische und gesellschaftliche Stellenwert der Humanitären Hilfe ist in Deutschland immer noch gering – wenn auch in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Humanitäre Hilfe genießt in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen, finanziell gewinnt sie an Bedeutung und die entsprechenden Referate beim Auswärtigen Amt wachsen. Zudem gibt es Ansätze für einen Bedeutungszuwachs im

Bundestag. Das Verständnis für die notwendigen Rahmenbedingungen für eine unparteiliche, unabhängige und neutrale humanitäre Hilfe ist jedoch nicht im selben Maße gewachsen.

Humanitäre Hilfe wurde bisher vor allem von den zuständigen Fachleuten bearbeitet. Die politischen Führungen in Regierung und Parlament – aber auch bei den meisten NRO – nahmen bislang kaum öffentlich Stellung zur Humanitären Hilfe, wie eine internationale Beobachterin im Interview betont. Wesentliche Entwicklungen wurden von Einzelpersonen vorangetrieben. Dies ändert sich zurzeit, und eine weitere politische Stärkung der Humanitären Hilfe ist wahrscheinlich, zumindest solange das Thema Flucht auch eine innenpolitische Rolle spielt.

Humanitäre Hilfe ist aus staatlicher Sicht immer auch ein politisches Instrument – die Frage hierbei ist: Welchen Zwecken darf sie dienen und welchen nicht? „Es gibt keinen nicht-interessierten Geber“, fasst ein unabhängiger Experte zusammen. Das bedeutet: Die politische Aufwertung der Humanitären Hilfe kann mit einem hohen Preis verbunden sein, wenn sie anderen als humanitären Zwecken dient und an Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität einbüßt. Es ist deshalb für Politik und Hilfsorganisationen viel besser, über diese Interessen zu sprechen, sie offenzulegen und offiziell zu definieren, als so zu tun, als gäbe es sie nicht.

Die Untersuchungen für diese Studie haben deutlich gemacht, dass die Bundesregierung auf dem Weg ist, ein aktiverer, finanzstarker und selbstbewusster Akteur im System der Humanitären Hilfe zu werden. Inwiefern Deutschland darüber hinaus wirklich „mehr Verantwortung“ übernehmen wird und inwieweit die Humanitäre Hilfe

ihre Sonderrolle auch dann behalten kann, wenn ihr starke politische Interessen entgegenstehen, wird auch davon abhängen, wie sehr die jeweiligen Akteure in Regierung, Parlament und vor allem in der Zivilgesellschaft sich für eine prinzipienorientierte Humanitäre Hilfe einsetzen. Auf der Konferenz „Wem gehört die Humanitäre Hilfe?“ haben Ärzte ohne Grenzen, Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe die folgenden Fragen formuliert: „Wie können Staat und Gesellschaft Garanten der Humanitären Hilfe sein, ohne deren Unabhängigkeit und Prinzipien zu verletzen? Inwiefern können Justiz und Medien als Vorbilder dienen?“⁷⁹ Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass eine vertiefte humanitäre Debatte allein diese Unabhängigkeit nicht gewährleistet. Wie kann der für eine unabhängige Humanitäre Hilfe notwendige gesellschaftliche Rückhalt geschaffen werden? Wenn der politische Rückhalt nicht wächst, droht die Instrumentalisierung von Humanitärer Hilfe für andere Zwecke weiter zuzunehmen.

Das Wohlwollen in der deutschen Bevölkerung und die damit verbundenen hohen Spenden täuschen darüber hinweg, dass der Begriff „humanitär“ in der Öffentlichkeit sehr unscharf verwendet wird.⁸⁰ Die oberflächliche Betrachtung zeigt sich auch an der schwachen wissenschaftlichen Auseinandersetzung in Deutschland und in der Abwesenheit des Themas in der politischen Bildung, in Parteiprogrammen und Koalitionsverträgen. In Deutschland gibt es zwar ein gewisses menschenrechtliches Bewusstsein, es fehlt aber an „humanitärem Bewusstsein“.⁸¹ In anderen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien steht Humanitäre Hilfe mehr im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Fraglich ist jedoch, ob die Humanitären Prinzipien ebenfalls bekannter sind als in Deutschland. Die Flüchtlingskrise mag dies ändern, „die unmittelbare Begegnung und

Hilfe in Deutschland ist neu und toll“, so eine Vertreterin einer NRO im Interview. In der Folge könnte die Humanitäre Hilfe allerdings komplizierter erscheinen und politisch umstrittener werden. In den Schlussfolgerungen der Konferenz „Wem gehört die Humanitäre Hilfe“ heißt es etwa:

„Humanitäre Hilfe ist das, was jeder kann, in den reichen Ländern für die armen Hilfsbedürftigen zu geben war so schön einfach und nicht so kompliziert wie Entwicklungspolitik, die den Veränderungsbedarf immer mehr im reichen Norden sieht. Diese vereinfachte Sichtweise trägt den praktischen Herausforderungen und den ethischen Dilemmata bei der Umsetzung der Humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität nicht Rechnung.“⁸²

Die zivilgesellschaftliche Stärkung der Humanitären Hilfe bringt beachtliche Herausforderungen mit sich. Für Politik, Medien und Wissenschaft werden innen- und sicherheitspolitische Themen sowie polarisierende Debatten vermutlich attraktiver bleiben. Der notwendige „gesellschaftliche Lernprozess“⁸³ ist deshalb auf die aktive Beteiligung der NRO angewiesen. Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen gesellschaftlichen Wohlwollens für die Humanitäre Hilfe in der deutschen Gesellschaft und der aktuellen Dynamik lassen sich Potenziale und Offenheit für neue Kooperationen erkennen.

4. Reflexion humanitärer Grundsatzfragen

Die Notwendigkeit einer kritischen Reflexion und Debatte der Humanitären Hilfe liegt sozusagen in der Natur der Sache: Humanitäre Hilfe bewegt sich zwischen hohen ethischen Prinzipien auf der einen und gegensätzlichen politischen Interessen sowie immensen

praktischen Herausforderungen auf der anderen Seite. In diesem Spannungsfeld sind Dilemmata an der Tagesordnung – echte ebenso wie scheinbare. Gemäß dem humanitären Prinzip der Unabhängigkeit kann diese Reflexion nicht nur staatliche Aufgabe sein. Ein konzertiertes, gar einheitliches „deutsches“ Handeln mag staatlichen Akteuren attraktiv erscheinen, weil es die deutsche Außenpolitik stärkt. Ein solches Handeln erscheint jedoch unrealistisch und ist im Sinne einer guten Humanitären Hilfe nicht erstrebenswert. Zudem sind viele Hilfsorganisationen in Deutschland transnational aufgestellt. Dass die von Deutschland aus finanzierte Humanitäre Hilfe (überwiegend) Menschen in anderen Ländern zuteilwird und zudem stark in das internationale System der Humanitären Hilfe integriert ist, sind wichtige Argumente für eine international gut angebundene Reflexion in Deutschland.⁸⁴ Dieses Kapitel untersucht, inwieweit deutsche Akteure eine solche internationale Vernetzung vorweisen. Zudem beleuchtet es, welche Debatten die deutschen Akteure führen und in den internationalen Diskurs einbringen.

4.1 Internationale Vernetzung

Bereits die Evaluation des staatlichen Systems der Humanitären Hilfe in Deutschland stellte im Jahr 2011 fest, dass deutsche NRO das internationale humanitäre System wenig mitgestalten.⁸⁵ NRO waren kaum an Clustern und Prozessen beteiligt und ihnen wurde empfohlen, systematisch an internationale Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen anzuknüpfen, sich an der Koordinierung aktiver zu beteiligen und systematische Lernprozesse durchzuführen.⁸⁶ Dieser Befund trifft aus der Sicht vieler Akteure für die meisten deutschen NRO bis heute zu: „Wir kochen im eigenen Saft“

und „wir könnten in Brüssel, Genf, New York präsenter sein“, stellt etwa der Vertreter einer NRO im Interview fest.

Die Ableger internationaler NRO-*families* überlassen größtenteils die internationale Arbeit anderen Teilen ihrer Netzwerke und konzentrieren sich in Deutschland auf die Öffentlichkeitsarbeit. „Deutsche Töchter könnten mehr von außen nach Deutschland einbringen, aber schon allein das Filtern und die Auswahl (konkreter Initiativen) ist oft zu viel Arbeit“, stellt eine Vertreterin einer solchen NRO fest. In jüngster Zeit beobachten die für diese Studie Befragten jedoch in dieser Hinsicht Verbesserungen. Diejenigen Organisationen, die ausschließlich in Deutschland bestehen, haben zumeist keine Kapazitäten für internationale humanitär-politische Arbeit ausgebaut. Zudem haben einige NRO neuerdings ihre internationale Vernetzung deutlich verstärkt – zum Beispiel im Zuge der durch das Auswärtige Amt organisierten NRO-Seminare (in New York, Genf und Rom), diverser Finanzierungen (für internationale Vernetzung, Qualität und den WHS) sowie diverser Konferenzen (etwa zu Syrien, der ALNAP-Jahreskonferenz und des WHS-Prozesses). Nach wie vor sind deutsche NRO außerhalb der internationalen *families* allerdings kaum in wichtigen internationalen Institutionen (wie VOICE, ICVA, ALNAP) vertreten oder gegenüber staatlichen Institutionen (ECHO, EP, COHAFA, VN) prominent engagiert; zudem hat keine einzige deutsche NRO eine dauerhafte Präsenz in Genf. In der CHS-Alliance, die dem bis 2014 entwickelten Core Humanitarian Standard Geltung verschaffen möchte, sind inzwischen einige deutsche NRO zumindest Mitglied geworden. Die Frage für die NRO sei, so ein unabhängiger Experte, „inwiefern sie nicht nur als Organisationen denken, sondern als Teil eines internationalen Hilfesystems“.

Die Wahrnehmung der deutschen zivilgesellschaftlichen Akteure in den humanitären Zentren Genf, Brüssel und London reicht von wohlwollend und hoffnungsvoll aufgrund erster guter Erfahrungen bis zu sehr negativen Bewertungen: „Deutsche Organisationen tauchen international nicht auf“, stellt zum Beispiel die Vertreterin eines Think Tanks fest; sie seien daher keine relevanten Ansprechpartner etwa für große internationale Studien. Ein anderer Gesprächspartner mit viel internationaler Erfahrung fordert die deutschen NRO dazu auf, sich mit internationalen NRO zu vergleichen. Auch die Vertreterin einer Hilfsorganisation stimmt zu, dass „viele internationale Diskussionen an Deutschland vorbei“ gingen. Hochrangige Diskussionen wie beim Montreux Humanitarian Retreat, beim Global Humanitarian Policy Forum oder beim ECOSOC Humanitarian Segment finden weitgehend ohne deutsche Beteiligung statt, wie ein unabhängiger Experte beobachtet. Positiv betrachten viele Befragte hingegen vor allem den Humanitären Kongress und die jüngsten Aktivitäten im Rahmen des WHS (in Verbindung mit dem Auswärtigen Amt). Auch GPPi wird als Think Tank international wahrgenommen. Das verstärkte Engagement einzelner NRO falle allerdings kaum auf.

Ziemlich positiv bewerten vor allem die internationalen Beobachterinnen und Beobachter das verstärkte Engagement des Auswärtigen Amts, vor allem dessen drastisch erhöhte Finanzierung für die Humanitäre Hilfe, die ranghohe Beteiligung am WHS und die engagierte Mitarbeit in einigen Gremien. Bedenken haben verschiedene Befragte jedoch bezüglich der Rotation des Personals (auch im Inland), des einseitigen Fokus auf die VN und der Zurückhaltung gegenüber der Zivilgesellschaft. Auch kommuniziere das Auswärtige

Amt über sein Engagement im internationalen Humanitären System nur wenig mit den deutschen NRO, so die Vertreterin einer NRO.

„Was in Deutschland passiert, könnte gezielter hinausgetragen, mit internationalen Diskussionen verbunden und damit sichtbarer werden“, plädiert zum Beispiel ein internationaler Beobachter. Die meisten in Deutschland diskutierten Themen – z.B. Katastrophenvorsorge, zivil-militärische Interaktion oder die Verbindung zu Entwicklungshilfe – spielten auch in der EU und global eine Rolle. Und auch an den im Rahmen des WHS-Prozesses begonnenen Initiativen könnten deutsche NRO stärker mitwirken. Es ist unklar, was in diesem Zusammenhang die Aufgabe der Netzwerke und Sekretariate und was die Aufgabe der Mitglieder sein könnte, vor allem bei VENRO.

Manche deutsche Organisationen – vor allem medico international und kirchliche Hilfsorganisationen – verstehen sich bewusst anders als die international dominierenden „NRO-Multis“, etwa indem sie deutliche Kritik am internationalen System der humanitären Hilfe üben (die international allerdings kaum gehört wird) oder auf starke und langfristige Partnerschaften mit Akteuren in den Krisenregionen setzen. In einem Interview formuliert die Vertreterin einer NRO die Idee eines *German Approach*, der den Einfluss auf politische Strukturen beinhaltet – im Gegensatz zu einem *French Approach*, der sich auf die Minderung akuten Leids beschränkt.

Zum Vergleich: Das humanitäre System in Norwegen

Norwegen gehört zu den größten Gebern weltweit: Gemessen an der Anzahl der Einwohner nimmt das Land den ersten Platz unter den Gebern ein. Humanitäre Hilfe und humanitäre Diplomatie gehören zu den außenpolitischen Prioritäten der Regierung, und es besteht ein weitgehender Konsens zwischen Staat und Zivilgesellschaft bezüglich der Bedeutung und der Ausrichtung der Humanitären Hilfe.

Der politische Dialog zwischen den diversen Akteuren findet auf Augenhöhe statt, und einige große NRO haben von einer gesicherten langfristigen Finanzierung profitiert („Norwegisches Modell“⁸⁷). Die Arbeit ist stark globalisiert, viele Norweger bekleiden etwa wichtige Funktionen innerhalb der VN. Der Norwegian Refugee Council hat Verbindungsbüros in Genf, Washington, Brüssel, Dubai und Addis Abeba. Alle wesentlichen Dokumente sind auf Englisch veröffentlicht.

Die enge Einbindung von Humanitärer Hilfe in die Außenpolitik und ihr Stellenwert als nationales Interesse gilt so lange als vergleichsweise unproblematisch, wie sie nicht in Konflikt mit anderen außenpolitischen Agenden gerät.

Weitere Quellen: Interviews, OECD DAC 2013

4.2 Konzeptionelle, ethische und politische Debatten

Humanitäre Akteure stoßen in ihrem Arbeitsfeld immer wieder auf große konzeptionelle und vor allem ethische und politische Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen. Theoretisch gibt es eine Reihe von Prinzipien, Policies und Vereinbarungen, die die humanitäre Hilfe aus Deutschland bestimmen.⁸⁸ Darüber, inwiefern diese anspruchsvollen Ziele auch praktisch umgesetzt werden (können), gibt es in Deutschland kaum Erkenntnisse. Studien wie die Systemevaluation oder die Evaluationen des Europäischen Konsens sind vor allem auf das Förderverhalten der Geber fokussiert.⁸⁹

Bereits die Systemevaluierung stellte fest, dass der Geltungsbereich der humanitären Prinzipien ungeklärt sei.⁹⁰ Die Evaluierung empfahl unkritisch den *whole of government approach*, zu dem sie eine Debatte unter den deutschen Akteuren vermisste, wie auch zu den unterschiedlichen Rollen, Grenzen, zu Instrumentalisierung und zur Machbarkeit von Standards. Die Autoren kritisierten zudem die mangelnde Anknüpfung an internationale Initiativen wie ALNAP, ICVA, HAP und SPHERE.

Auch heute spielen die deutschen im Vergleich zu den angelsächsischen oder skandinavischen Akteuren der Humanitären Hilfe eine untergeordnete Rolle bei internationalen Grundsatzdebatten. Einige Themen erreichen Deutschland nur verspätet (z.B. zum Thema Terrorismusbekämpfung oder Bargeld-Transfer). Die deutschen Organisationen erwähnen zwar die humanitären Prinzipien häufig, hinterfragen und problematisieren ihre Verwirklichung jedoch nur selten.

In Deutschland diskutieren die diversen Akteure solche Fragen einzeln in Konferenzen, Workshops und Publikationen,⁹¹ es gibt jedoch kaum etablierte Foren dafür. Der Koordinierungsausschuss wird als wichtiges Instrument für Begegnung und Austausch geschätzt, auf dessen Tagesordnung v.a. NRO immer wieder grundlegende politische Fragen einbringen. Klausuren und Sonderveranstaltungen ermöglichen die tiefergehende Betrachtung einzelner Fragen.

Aufgrund der schwach ausgebildeten wissenschaftlichen Befassung mit der Humanitären Hilfe in Deutschland fehlt es bislang an international wegweisenden Publikationen zu den Hauptdiskussi-

onssträngen (z.B. humanitäre Prinzipien, Verhältnis zum Militär, Finanzierung). Die globalen Debatten zu diesen Themen werden in Deutschland zudem kaum rezipiert. Die folgende Übersicht stellt wesentliche humanitäre Debatten der letzten Jahre in Deutschland dar.

Humanitäre Debatten in Deutschland

Berichte der Bundesregierung: Kommentierung durch NRO alle vier Jahre

Bargeld-Transfer: NRO und Auswärtiges Amt haben internationale Diskussionen aufgegriffen

Ernährungssicherheit: NRO und Auswärtiges Amt haben gemeinsame Leitlinien entwickelt

Fundraising: Arbeit zu Spendenwesen, Sachspenden in VENRO und Koordinierungsausschuss

Harmonisiertes Berichtswesen: Im WHS, Beteiligung von NRO an Bemühungen des Auswärtigen Amtes

Humanitäre Prinzipien: v.a. in Kriegssituationen, u.a. Zugang, Verhältnis zu Militär und Entwicklungszusammenarbeit, zwölf Grundregeln von Auswärtigem Amt und NRO gemeinsam entwickelt

Katastrophenvorsorge und *Preparedness*: Von NRO in VOICE eingebracht

Lokale Partner: Entwicklungspolitische Tradition, intensiv im WHS-Prozess diskutiert

Personalentsendung: VENRO hat Qualitätskriterien entwickelt

Qualität: NRO haben internationale Prozesse aufgegriffen

Verbindung zur Entwicklungszusammenarbeit: Gut etabliert in der Praxis, v.a. finanzielle Aspekte diskutiert

Verhältnis zum Militär: Vereinbarung zwischen NRO und BMVg, kaum in internationale Diskussionen eingebracht

Vergessene Krisen: Intensiv diskutiert und politisch thematisiert

Relativ wenig diskutiert wurden Themen wie die Gestaltung des Humanitären Systems, humanitäres Völkerrecht, Umgang mit Fehlern, Umsetzung der Prinzipien, Grenzen der Humanitären Hilfe, Zugang zu allen Hilfsbedürftigen, Rechenschaftspflicht gegenüber den Hilfsbedürftigen. Die europäische Politik zu Flucht und Migration mit ihrem Fokus auf Abwehr stellt die bisherige Arbeitsweise der Organisationen und ihr Verhältnis zur Politik in Frage, wird jedoch nicht in einem entsprechenden Ausmaß diskutiert. Nur wenige Themen wurden international eingebracht und wahrgenommen: „Ich sehe eher Potenzial als gute Beispiele dafür,“ sagt zum Beispiel ein internationaler Beobachter. Das Humanitäre Völkerrecht wird nur wenig diskutiert, diesen Mangel erkennen diverse Akteure. Die Verantwortung für die Federführung dafür wird zumeist beim DRK gesehen.

Für die Defizite in der Debatte und in der Verbindung mit internationalen Diskussionen führen die Befragten verschiedene Ursachen an:

- Der für eine kritische Reflexion in Deutschland notwendige Austausch zwischen Theorie und Praxis ist sehr schwach ausgeprägt, es fehlt an spezifischen Kapazitäten (auch innerhalb der Hilfsorganisationen) und Institutionen mit diesem Fokus.
- Vielen Organisationen mangelt es an eigenen Kapazitäten weil sie über Partner arbeiten, deren Zugang zum System erschwert ist. Die Herausforderungen in der Praxis werden in vielen Fällen nicht in Deutschland, sondern in den jeweiligen Länderbüros oder innerhalb der eigenen *family* geklärt.
- Es gibt in Deutschland kaum Organisationen, die selbst Nothilfe in Kriegsgebieten in größerem Umfang leisten könnten, kaum eine Organisation kann z.B. kurzfristig im Jemen arbeiten. Viele

meiden solch extrem schwierige Kontexte bzw. implementieren dort nicht selbst.

- Die humanitären Einheiten vieler Organisationen sind auf Finanzierung und Implementierung orientiert, für humanitäre Policy haben sie kaum Ressourcen: „Das hängt damit zusammen, dass es zu wenige Grundsatzreferenten für Humanitäre Hilfe gibt“, stellt zum Beispiel eine Vertreterin einer NRO fest. Nur Debatten, die mit Finanzierung und Implementierung eng zusammenhängen, haben eine hohe Priorität.
- Es bestehen Zweifel an der fachlichen Qualifikation des jungen und vor allem schnell wechselnden Personals für die kritische Reflexion der Humanitären Hilfe. Vor allem von akademischer Seite wird ein hoher Bedarf an relevanter Weiterbildung festgestellt, der allerdings bisher nicht systematisch erhoben worden ist. Darüber hinaus stehen Hilfsorganisationen oft vor der Frage, wie sie ihren erfahrenen Mitarbeitenden längerfristige Perspektiven bieten können.
- Ein Mangel an persönlichen Kontakten (auch zwischen den Zuständigen für Fortbildungen und den Hochschulen) erschwert die Zusammenarbeit zwischen NRO und Wissenschaft. Wenn Personal eingestellt wird, zählen in der Praxis vor allem Praxiserfahrungen, in der Wissenschaft nur wissenschaftliche Leistungen, so ein Gesprächspartner mit Erfahrungen auf beiden Seiten. Es finden wenige personelle Wechsel zwischen den diversen Institutionen statt. In Großbritannien etwa wechselt das Personal zum Teil zwischen DFID, NRO wie Oxfam, den VN oder Think Tanks. In Deutschland sind solche Wechsel sehr unüblich.

- Hinzu kommt evtl. eine kulturell bedingte Zurückhaltung (s. Kap. 2.2, S. 21). Zudem erscheinen Publikationen aus Deutschland zumeist ausschließlich auf Deutsch und werden deshalb international kaum berücksichtigt. Dies fördert die Dominanz der angelsächsischen Diskussion.
- NRO sind von Spenden und öffentlichen Mitteln abhängig und scheuen die Kommunikation von Misserfolgen, die nur selten positiv als Lernerfahrungen dargestellt werden.⁹²
- Die deutschen NRO stehen wegen der relativ komfortablen Finanzierung von Hilfsprojekten weniger unter Druck, sich um Finanzierung etwa durch die VN zu bemühen und sich dazu in internationale Prozesse einzubringen: „Eine Insel mit immer mehr Geld“, sagte diesbezüglich eine internationale Beobachterin. Dies betreffe vor allem die aktuelle Krise rund um die Flüchtlingspolitik.

Das Auswärtige Amt hat selbst kaum eigene fachliche Ressourcen und ist demnach weniger als etwa DFID in der Lage, bzw. hat wenig Anreize dazu gegeben, solche Debatten voranzutreiben. Der Vertreter einer NRO betont zudem, ähnlich wie andere Befragte, es sei noch nicht allen Akteuren im deutschen System klar geworden, dass „gute Implementierung heute nicht mehr ausreicht, die Mitwirkung im internationalen System ist notwendig – aber wie genau (diese aussehen soll), ist noch unklar“. Bisher reiche es dem Auswärtigen Amt aus, so dieser Gesprächspartner, wenn NRO ab und zu international sichtbar seien.

4.3 Fazit zur Reflexion von Grundsatzfragen

In Deutschland besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Humanitäre Hilfe zu wenig reflektiert wird und kaum mit den internationalen Debatten verbunden ist. Zum Beispiel hat das Volumen der Hilfe in den vergangenen Jahren enorm zugenommen – es bleibt aber fraglich, ob die notwendige Qualität im selben Maße gesteigert werden konnte. Diskutiert wird diese Frage viel zu wenig. Allerdings stehen aus Deutschland betrachtet die errungenen Fortschritte der vergangenen Jahre für viele Befragte im Vordergrund („ein Quantensprung“, sagte zum Beispiel ein Abgeordneter). Aus Genf, Brüssel oder London aus betrachtet fallen dagegen im internationalen Vergleich vor allem die Defizite auf.

Für die Diskussion einiger Grundsatzthemen gibt es gute Grundlagen in der Praxis deutscher Hilfsorganisationen. Diese könnten ohne große Anstrengungen international eingebracht werden. In der Internationalisierung prescht das Auswärtige Amt derzeit auf globaler Ebene voran, allerdings sind nur wenige NRO daran beteiligt bzw. können mithalten: „Es trennt sich die Spreu vom Weizen“, stellt eine unabhängige Expertin fest. Während die NRO sich oft als Antreiber der Politik sehen, sind die Rollen in diesem Fall eher umgekehrt verteilt. Wesentliche Verbesserungen sind allerdings nur zu erwarten, wenn NRO selbst der Diskussion von Grundsatzfragen größere Priorität einräumen und in die Entwicklung politischer Leitlinien und in internationale Verbindungen investieren. Die Spannungsfelder, Kontakte und Aktivitäten, die sich im Rahmen des WHS-Prozesses entwickelt haben, bieten dazu eine Grundlage. In den Interviews für diese Studien äußern NRO-Vertreterinnen und -Vertreter die Bereitschaft, die gute eigene Praxis stärker aufzuarbeiten, in internationale Debatten einzubringen und auch Konflikte

offen darzulegen. Dies unterstützt ein unabhängiger Experte: „Es gibt einen Bedarf für mehr Auseinandersetzung, innerhalb der Organisationen und öffentlich.“ Und: „Wir sollten von bewussten Spendern ausgehen“.

Die angeführten Ursachen können in Ansätze zur Verbesserung der Debatte in Deutschland umgewandelt werden. Allerdings zeigen sich verschiedene Akteure enttäuscht über immer wieder misslungene Versuche, Foren für Debatten zu etablieren und die Reflexion zu verbessern. Für eine deutliche Verbesserung wäre über engagierte Einzelpersonen hinaus ein Bewusstseinswandel nicht nur innerhalb einzelner NRO, sondern insbesondere auch in wissenschaftlichen Institutionen notwendig.

5. Schlussfolgerungen

Inwieweit ist das humanitäre System in Deutschland mit der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der Humanitären Hilfe gewachsen? Die Darstellung des humanitären Systems in Deutschland, die Untersuchung des politischen und gesellschaftlichen Stellenwerts der Humanitären Hilfe und die Analyse der vorhandenen Kapazitäten für Reflexion und Debatte in Deutschland bestätigen die Ausgangsthese der Studie deutlich: In Deutschland ist die professionelle und kritische Reflexion der Humanitären Hilfe bei Hilfsorganisationen, in der Politik und in der Öffentlichkeit relativ schwach entwickelt.

Abschließend analysiert dieses Kapitel die wichtigsten Erkenntnisse der Studie und deren Konsequenzen für die Humanitäre Hilfe in

Deutschland, auch in der Folge des WHS. Es identifiziert den konkreten Änderungsbedarf, damit die Humanitäre Hilfe den heutigen Anforderungen entsprechen kann. Dieser betrifft vor allem die NRO, die Forderungen richten sich daher weniger an die Regierung oder das Parlament.

5.1 Humanitäre Hilfe wird nur oberflächlich betrachtet

Die Analyse des humanitären Systems, der politischen und gesellschaftlichen Bedeutung der Humanitären Hilfe in Deutschland und des Umgangs mit Grundsatzfragen führt zu der Feststellung: Humanitäre Hilfe wird über den engen Fachkreis hinaus nur an der Oberfläche betrachtet:

- Sprache: Mit „Humanitärer Hilfe“ kann jeder mildtätige Zweck gemeint sein, es gibt kein Pendant zu den englischen Begriffen *humanitarian action* und *humanitarian policy* sowie kein humanitäres Pendant zu dem Begriff „Entwicklungshelfer“.
- Medien: „Humanitäre Hilfe“ ist keine erkennbare eigene Kategorie der Berichterstattung.
- Bildung: Es findet keine humanitär-politische Bildung und kaum Ausbildung im Bereich der Humanitären Hilfe statt.
- Politik: Die Humanitäre Hilfe bildet kein eigenständiges Politikfeld.

Bei der Diskussion der Humanitären Hilfe handelt es sich immer noch um ein „konzeptionelles Loch“,⁹³ das nur sehr oberflächlich durch abstrakte Prinzipien abgedeckt wird. Dieser oberflächliche Umgang mit Humanitärer Hilfe täuscht große Einigkeit vor, übersieht dabei die großen Herausforderungen und bringt Probleme mit

sich, wie in den Schlussfolgerungen der Konferenz „Wem gehört die Humanitäre Hilfe?“ festgehalten wird: „Humanitäre Hilfe ist eine Zumutung für Partner‘, sie ist mit ihrem Anspruch, allein nach dem Maßstab der Not zu handeln und deshalb nicht nur den ‚Guten‘, sondern auch den ‚Feinden‘, zu helfen, schwer zu ertragen für Partner in Politik und Gesellschaft, die andere gut begründete Interessen und Ziele verfolgen. Sie ist aber auch eine Zumutung für humanitäre Hilfsorganisationen selbst, weil sie nur schwer so zu leisten ist, wie sie sein soll. Diese Zumutung auf breitere Schultern zu legen kann nur gelingen, wenn Humanitäre Hilfe in der Mitte der Gesellschaft und der Politik gerückt und mit einer breiten Debatte zur Begrenzung von Gewalt verbunden wird.“⁹⁴

5.2 Politisierung – Reflexion des Kontexts Humanitärer Hilfe

Weil die Humanitäre Hilfe politische Strukturen nicht verändern will, sondern diese erhält und zuweilen sogar stabilisiert, läuft sie seit ihren Anfängen Gefahr, Menschen nicht nur zu helfen, sondern ihre Hilfsbedürftigkeit gleichermaßen zu (re-) produzieren.⁹⁵ Wenn diese Gefahr nicht reflektiert wird und gleichzeitig der Umfang der Hilfe wächst, und wenn der mangelnde Umfang der Hilfe als das zentrale Problem dargestellt wird (und nicht die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit), vergrößert sich das Problem.⁹⁶ Humanitäre Hilfe steht gleichzeitig vor dem Paradox, dass sie politisch sehr attraktiv ist, obwohl politisches Versagen ihre Ausgangsbedingung ist.⁹⁷ Es ist viel einfacher, Humanitäre Hilfe zu finanzieren, als politische Lösungen zu erarbeiten. Deshalb dient Humanitäre Hilfe oft als Lückenbüßer und wird mit Erwartungen konfrontiert, die sie nicht erfüllen kann.

Selbst wenn die Akteure der Humanitären Hilfe zumeist nicht gleichzeitig die wesentlichen Akteure zur Überwindung von Ungerechtigkeit, Armut und Krieg sein können, müssen sie sich dieses Dilemmas bewusst sein und sich dazu verhalten. Und je mehr staatliche Funktionen wie Bildung oder Gesundheitsversorgung die Humanitäre Hilfe übernimmt, desto mehr entlässt sie Staaten aus ihrer menschenrechtlichen Verantwortung. Gleichzeitig können die betroffenen Menschen ihre Rechte nur gegenüber Staaten einfordern, nicht gegenüber privaten NRO.

Die Entwicklungen hin zu einer strategischeren, langfristigeren, mit anderen Politikfeldern verbundenen und präventiven Humanitären Hilfe (siehe die Strategie des Auswärtigen Amts und Diskussionen im WHS-Prozess) machen dieses Dilemma deutlich: Das bisherige System der Humanitären Hilfe ist völlig überfordert und soll immer mehr die Ursachen von Not überwinden – während zugleich erhebliche Defizite bei der Umsetzung der Agenda 2030 bleiben, z.B. in den Bereichen Menschenrechte, Steuer- und Handelspolitik, Klimapolitik und Krisenprävention. *Disaster Risk Reduction, Preparedness, Resilience, Accountability to Beneficiaries* – diese Schlagworte weisen vor allem auf die Notwendigkeit einer anderen globalen Entwicklungspolitik hin: Würde die Agenda 2030 tatsächlich umgesetzt werden, nähme der humanitäre Bedarf massiv ab.⁹⁸ Es ist ein Trugschluss, zu behaupten, die Humanitäre Hilfe könnte und sollte dies an vorderster Stelle leisten. Dennoch erwecken vor allem Regierungen immer wieder diesen Eindruck – weil Humanitäre Hilfe oft als kleinster gemeinsamer politischer Nenner und damit als Politikersatz dient.⁹⁹ Allerdings können Staaten durch „technische Lösungen“, wie etwa Flüchtlingslager, humanitäre Krisen

einfrieren. Durch Stabilisierungspolitik mindern sie den Druck auf politische und wirtschaftliche Lösungen.¹⁰⁰

Für die Forderung nach einer „Politisierung“ der Humanitären Hilfe,¹⁰¹ die ihre eigene politische Rolle (u.a. im Bereich der Ursachen, Rahmenbedingungen und Wirkungen) reflektiert und andere Akteure nicht aus der Verantwortung entlässt, gibt es weitere Gründe:

- Einzelne Hilfsorganisationen, die ihre eigene politische Rolle klar definiert haben,¹⁰² und Beobachterinnen und Beobachter üben deutliche Kritik an einer falsch verstandenen Neutralität, die dieses problematische Instrument moralisch überhöht und den Eindruck erweckt, Humanitäre Hilfe sei unpolitisch.
- Prinzipienorientierte Humanitäre Hilfe hat politische Einflussnahme vor Ort nicht zum Ziel, muss sich aber bewusst sein, dass sie immer in einem politischen Kontext agiert und politische Auswirkungen nach sich zieht. Ein hohes Maß an politischer Information, Analyse und Reflexion ist deshalb notwendig, um überhaupt zu verstehen, in welchem jeweiligen politischen Kontext Humanitäre Hilfe interveniert. Die Vertreterin eines Think Tanks argumentiert folgendermaßen:

„Eine Frage, die in der Grunddebatte gestellt werden muss, ist: Wie unpolitisch soll Humanitäre Hilfe sein und wie unpolitisch soll sie dargestellt werden? Das ist in vielfacher Hinsicht eine Chimäre, Humanitäre Hilfe ist genauso wenig unpolitisch wie Flüchtlingshilfe. Sie verändert Strukturen, Zuständigkeiten, Konfliktdynamiken. Dieses Spannungsfeld muss deutlich gemacht werden. ‚Unpolitisch‘ – das glauben auch viele Journalistinnen und Jour-

nalisten nicht, eine heimliche Agenda wird unterstellt, und Hilfsorganisationen werden als Ausführer staatlicher Interessen wahrgenommen.“

Diese Kritik trifft auch humanitäre NRO, die sich selbst als „unpolitisch“ bezeichnen. Eine „humanitär-politische“ Positionierung würde deutlicher machen, dass „humanitär“ dennoch niemals mit „politisch“ im Sinne von Machtstreben oder der Durchsetzung einzelner Interessen gleichzusetzen ist. Humanitäre Fragen sind „politisch“ weil es bei ihnen um die Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens durch verbindliche Entscheidungen geht. Die kritische Analyse und Reflexion des komplexen Verhältnisses zwischen Politik und Humanitärer Hilfe würde dazu beitragen, die Forderungen der humanitären Organisationen für die Politik, die Medien und die Öffentlichkeit besser verständlich zu machen.

- Die weltweiten Rahmenbedingungen für die Einhaltung der humanitären Prinzipien stehen nicht gut: „Da sehe ich schwarz“, sagt ein unabhängiger Experte im Interview, „die politische Großwetterlage geht den Bach runter: 6 Mrd. EUR in der Türkei (...); Resilience/LRRD/Closing the Gap/WHS – der Trend geht weg von prinzipienorientierter Soforthilfe.“
- Die Stärkung der humanitären Prinzipien auf internationaler Ebene ist auch darauf angewiesen, dass die Prinzipien national verankert sind.¹⁰³

Zur Reflexion der eigenen Rolle gehört auch die Auseinandersetzung mit der Kritik von Organisationen aus dem globalen Süden, dass die internationale Debatte um humanitäre Grundsatzthemen vor allem aus dem Blickwinkel weniger Geberländer geführt und von

den dortigen Interessen getrieben werde. Humanitäre Hilfe in den 20 Ländern, die am meisten Hilfe erhalten, macht zum Beispiel nur 4,8 Prozent der Ressourcen aus – während private Geldsendungen der Diaspora (*remittances*) ein Viertel ausmachen.¹⁰⁴ Zugleich spielen Akteure aus dem globalen Süden und aus der Diaspora im System der Humanitären Hilfe kaum eine Rolle. Inwieweit sich diese Schräglage in der Debatte im Zuge des WHS-Prozesses ändern wird, ist noch offen.

Eine „Politisierung“ der Humanitären Hilfe in diesem Sinne führt unweigerlich zu schärferen politischen Auseinandersetzungen, selbst wenn explizit aus humanitärer Perspektive argumentiert wird. Nehmen sowohl Regierung als auch Hilfsorganisationen die partnerschaftliche Zusammenarbeit ernst, kann die finanzielle Zusammenarbeit fortgeführt und weiterentwickelt werden. Gleichzeitig würde dieser Ansatz verstärkten öffentlichen Druck auf die Politik beinhalten. Dafür ist allerdings ein gesellschaftlicher Lernprozess¹⁰⁵ notwendig, der von humanitären NRO im Verbund mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren angestrebt werden müsste. Die Notwendigkeit dafür wird sich vor allem zeigen, wenn sich die bisher günstigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern. Im Fall eines Terroranschlages in Deutschland etwa werde es vermutlich „nur noch Sicherheitspolitik und Humanitäre Hilfe geben – auch in der Öffentlichkeit“, so die Vertreterin einer NRO im Interview. Tatsächliche Bemühungen, die Ursachen von Not und Gewalt zu überwinden, würden dann möglicherweise noch geringer ausfallen.

5.3 Konsequenzen für Humanitäre Organisationen

Auf dem Weg zu mehr Reflexion und Debatte plädieren manche Akteure, darunter Vertreterinnen und Vertreter von NRO, im Wesentlichen für die Fortführung der bisherigen Arbeit:

Aus dieser Sicht werden die Defizite auch im Vergleich zu anderen Ländern übertrieben. Es gebe heute deutlich mehr Reflexion als früher, die Qualität der Diskussionen habe stark zugenommen und deutsche NRO seien international präsenter. Zudem seien der öffentliche Ruf der Humanitären Hilfe und die Spendenbereitschaft für sie sehr gut, und die Humanitäre Hilfe sei auch in der Politik – wenn auch notgedrungen – wichtiger geworden.

In der weiteren Entwicklung könnten bestehende Think Tanks eine Rolle spielen. NRO und Hochschulen könnten regelmäßige Konferenzen und andere Veranstaltungen mit internationaler Beteiligung durchführen sowie Beiträge in der neuen NOHA-Zeitschrift publizieren. Gleichzeitig führt VENRO die Diskussion über die Stärkung der eigenen humanitären Rolle fort. Eine der Stärken der deutschen NRO ist die flächendeckende Präsenz im ganzen Land, entsprechend könnten die Veranstaltungen nicht nur in Berlin sondern bundesweit stattfinden. Zu dieser Sicht gehört auch weniger Skepsis gegenüber neuen Akteuren (Private, Stiftungen, Diaspora): „Unsere Spielregeln und Prinzipien sind nicht absolut“, sagt etwa der Vertreter einer NRO im Interview: „Wir sind bei Prinzipien und unserem System etwas zu ‚halsstarrig‘. Wir möchten uns verbreiten und nehmen andere Ansätze zu wenig wahr – (wir brauchen) mehr Offenheit!“ Auch das humanitäre Völkerrecht könnte so gestärkt werden: „Mit der Ruhr-Universität, dem DRK und dem Auswärtigen Amt

könnte man für einige Länder gezielt arbeiten – gemeinsam mit anderen NRO,“ stellt die Vertreterin einer anderen NRO im Interview fest. Die NRO selbst könnten nach dem Vorbild anderer internationaler NRO ihre eigenen Ressourcen für humanitäre Policy und anwaltschaftliche Arbeit stärken. Für eine solche Entwicklung gibt es bisher allerdings kaum Anzeichen. Im angelsächsischen Raum gibt es neben Positionen für Policy und anwaltschaftliche Arbeit (*advocacy*) auch die eines *Chief Science Officer* für Verbindungen zur Wissenschaft.

Andere Akteure, darunter NRO, unabhängige Expertinnen und Experten sowie staatliche Vertreterinnen und Vertreter setzen auf größere Schritte, weil sie von den bisherigen Verbesserungen nicht überzeugt sind und zudem in Frage stellen, ob diese weitergeführt werden können. Bisherige Erfolge seien zumeist von Einzelpersonen in Politik und NRO abhängig. Sie verlangen vor diesem Hintergrund explizit mindestens einen unabhängigen humanitären Think Tank. Im Bundestag hat an vorderster Stelle der Abgeordnete Tom Koenigs im Ausschuss Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie am 3. Juni 2016 im Plenum des Bundestags ein unabhängiges Institut für Humanitäre Hilfe vorgeschlagen.¹⁰⁶ Die bestehenden zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure könnten die notwendige Reflexion nicht leisten. Das staatlich gegründete aber gesellschaftlich breit aufgestellte Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), dessen Unabhängigkeit auch durch internationale Standards abgesichert ist, erwähnt Koenigs hierbei als Modell. Als mögliche Aufgaben nennen die Befragten in den Interviews:

- Praxisorientierte politische Analysen
- Enge Verbindungen zur internationalen Diskussion

- Stärkung des öffentlichen Bewusstseins von unabhängiger Seite
- Beratende Funktion für NRO (v.a. für kleinere Organisationen, z.B. in den Bereichen Organisations-entwicklung, Personal, Ausbildung)
- Evaluierung von Programmen

Auch wenn der Fokus eher auf der Ausdehnung der bisherigen Ansätze („kleine Schritte“) liegt, könnte eine Instanz hilfreich sein, die diese kleinen Schritte verbindet. Bereits vor zehn Jahren haben einige NRO in diese Richtung die Initiative ergriffen, diese verpuffte jedoch u.a. wegen ungeklärter Fragen zur Finanzierung.

In den Interviews schlugen manche der befragten Akteure auch andere „große Schritte“ vor: Einige verlangen nach Institutionen zur Aus- und Fortbildung, die mit einem solchen Think Tank verbunden sein sollten. Ein Gesprächspartner mit Erfahrung aus anderen Ländern schlägt vor, eine zweite Ebene zum Koordinierungs-ausschuss zu schaffen, auf der die Leitungen der Institutionen regelmäßig (nicht öffentlich) eingebunden wären. Auf dieser Ebene könnten auch die Medien besser einbezogen werden – „auch angesichts des politischen Unsinns über die sogenannte Migrationsproblematik“, so dieser Beobachter im Interview. Eher in den Bereich des in der Sicherheitspolitik verfolgten „Vernetzten Ansatzes“ oder der Krisenprävention fällt der Vorschlag, nach dem Vorbild der Schweiz ein gemeinsames Lagezentrum der Zivilgesellschaft und der Regierung inkl. des Militärs aufzubauen: „Das müssten NRO einfordern,“ sagt eine Vertreterin eines Think Tanks. Wie die Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe und der NRO in einem solchen Zentrum gewährleistet werden könnte, bleibt allerdings offen.

Der Bedarf an mehr prinzipienorientierter und praxisnaher Reflexion steht für viele im Zentrum künftiger Verbesserungen. Auf der Basis einer verstärkten Reflexion können Hilfsorganisationen auch ihre Einflussmöglichkeiten auf den gesellschaftlichen und politischen Stellenwert verbessern. Die Potenziale in Deutschland dafür sind vielfältig:

- Vielfältige praktische Erfahrungen
- Etablierte Kommunikation zwischen NRO, Politik und Koordinierungsausschuss
- Finanzstarke Akteure
- Wachsender Politikbereich
- Verschiedene Ideen und Initiativen, die sich gut ergänzen könnten
- Wachsendes Interesse in angrenzenden Politikbereichen, die einbezogen werden müssten

Das größte Handlungspotenzial haben hier NRO – als die eigentlichen Akteure der Humanitären Hilfe, mit ihren Praxiserfahrungen, ihrem guten Ruf und ihren Ressourcen. Die Bundesregierung hat bereits das Engagement verstärkt. Wissenschaftlichen Akteuren fehlen Handlungsdruck, Ressourcen und Praxiserfahrungen – vor allem für konkrete Lageberichte und Einschätzungen sind sie häufig auf die NRO angewiesen.

Bei einigen Akteuren tut sich etwas – bei manchen NRO etwa, dem Auswärtigen Amt und einzelnen wissenschaftlichen Initiativen. Andere suchen noch konkrete Ansätze – wie zum Beispiel einige NRO, der Bundestag, der oder die Beauftragte der Bundesregierung, die Institutionen der politischen Bildung, Think Tanks. Zudem sind die verschiedenen Ansätze wenig verbunden.

Unter den befragten Akteuren werden Unklarheiten und unterschiedliche Einschätzungen deutlich – etwa dazu, ob enge Verbindungen zur Entwicklungspolitik vor allem als Stärke oder als Problemfeld verstanden und behandelt werden sollten. Auch die Fragen, wie unabhängig humanitäre Institutionen von der Regierung sein müssen und inwieweit bestehende Konkurrenzen für gemeinsame Anliegen überwunden werden können, werden kontrovers gesehen. International geht der Trend eindeutig zu mehr Zusammenarbeit zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik („bridging the humanitarian-development divide“), allerdings kommt in dieser Debatte zu wenig zur Geltung, in welchen Fällen die Humanitäre Hilfe sich abgrenzen sollte. Auch zu dieser Frage werden sich deutsche NRO verhalten müssen.

Damit verbunden sind die Fragen, wie weit eine „humanitär-politische“ Rolle der Humanitären Hilfe gehen sollte und wie weit und wie scharf humanitäre Akteure bestehende politische Verhältnisse kritisieren (ggf. gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren) und die eigene Rolle in Frage stellen sollten. Sollten sie gar daran arbeiten sich – langfristig – selbst überflüssig zu machen? Eine humanitär begründete, deutliche Kritik an der europäischen Abschottungspolitik etwa erfordert die Bereitschaft, Konflikte mit staatlichen Geldgebern und privaten Spendern zu riskieren. Der Zeitpunkt ist günstig, diese Reflexion weiterzuentwickeln. Auch international wird von den Akteuren in Deutschland mehr erhofft und erwartet, nicht zuletzt in Verbindung mit den WHS-Prozessen. Sowohl NRO als auch Politik und wissenschaftliche Akteure stehen bereit. Allerdings haben sowohl in Deutschland als auch international gescheiterte frühere Versuche, die humanitäre Hilfe mehr zu reflektieren, zu Enttäuschungen geführt. Manche Akteure erwarten in

der Folge keine Verbesserungen mehr. Andere wiederum preschen voran.

Das Zeitfenster besteht jetzt. Für humanitäre NRO ergeben sich folgende Optionen:

- Humanitäre NRO könnten ihre praktischen Erfahrungen, ihre zentrale Stellung im humanitären System, ihren guten Ruf, ihre Ressourcen und ihre potenzielle Unabhängigkeit nutzen, um Kapazitäten für die praxisorientierte Reflexion der Humanitären Hilfe zu schaffen.
- Hierfür scheinen, wie oben ausgeführt, verschiedene Handlungsoptionen möglich. Eine Option wäre die Gründung eines Zentrums für die Reflexion humanitärer Themen. Dieses könnte an eine bestehende Einrichtung andocken oder eigenständig sein.
- Dazu sollten die humanitären NRO sehr genau analysieren und diskutieren, in welcher Hinsicht, von wem und in welchem Ausmaß eine solche Institution unabhängig sein sollte. Zudem sollten die NRO prüfen, welche institutionellen, personellen, finanziellen und ggf. anderen Verbindungen hier notwendig und sinnvoll sind. Dazu gehört auch die Prüfung, ob es bereits bestehende Institutionen (z.B. wissenschaftliche Institute) gibt, die als Rechtsträger für unabhängige und praxisorientierte Reflexion in Frage kommen könnten.
- Mithilfe neu geschaffener Kapazitäten könnten humanitäre NRO internationale Diskussionen aufgreifen, übersetzen, rezipieren und durch spezifische Beiträge aus der eigenen Praxiserfahrung

(*evidence based*) bereichern. Dazu sollten die NRO auch Englisch als Arbeitssprache für diese Reflexion erwägen.

- Der komplexe politische Kontext der Humanitären Hilfe und das oft eigennützige Interesse der verschiedensten Akteure erfordern eine besonders sorgfältige und verantwortungsvolle Reflexion über die Bedingungen, Möglichkeiten und Folgen der Hilfe. Diese Analysen müssen sowohl die Herkunftsregionen als auch die Empfängerregionen, insbesondere in Zusammenarbeit mit den Akteuren vor Ort, reflektieren.
- Diese neuen Kapazitäten sollten das bestehende System in Deutschland ergänzen und verstärken. Wenn eine neue Institution geschaffen wird, sollte diese breit aufgestellt sein, offen sein für Initiativen mit ähnlichen Zielen (aus Wissenschaft, Ausbildung, Staat, Think Tanks und politischer Bildung), diesen Andockmöglichkeiten bieten und sie stärken und verbinden.

Die gewachsene politische und gesellschaftliche Bedeutung der Humanitären Hilfe geht einher mit einer größeren Verantwortung der humanitären Akteure, die Qualität und die Rahmenbedingungen der Hilfe zu analysieren und zu diskutieren. Zudem verlangen auch die Hilfsempfänger immer öfter von den humanitären Akteuren, dass diese Rechenschaft darüber ablegen, auf welche Weise und mit welchen Mitteln sie Hilfe leisten. Diesen Herausforderungen müssen sich die humanitären Organisationen in Deutschland stellen. Gleichzeitig besteht die große Chance, die Humanitäre Hilfe stärker in Politik und Gesellschaft zu verankern. International sollte die Humanitäre Hilfe stärker mit internationalen Debatten verbunden werden. Dazu gehört auch, dass die deutschen Akteure sich stärker an internationalen Prozessen beteiligen.

Endnoten

- 1 Ein Faktor für die zunehmende Anzahl der Angriffe ist vermutlich auch im wachsenden Volumen der Hilfe begründet. Die Angriffe konzentrieren sich vor allem auf fünf Länder: Afghanistan, Syrien, Pakistan, Somalia, Südsudan. Siehe www.aidworkersecurity.org (alle Links zuletzt aufgerufen am 20.09.2016).
- 2 Siehe <https://charter4change.org>.
- 3 Zur Bewertung siehe z.B. www.odi.org/comment/10401-world-humanitarian-summit-political-breakthrough-or-fringe-festival.
- 4 Politik wird hier verstanden als die Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens durch verbindliche Entscheidungen.
- 5 Siehe Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016).
- 6 Vgl. HPG 2012.
- 7 Vgl. dazu Lieser (2013) mit weiterführenden Angaben.
- 8 Vgl. Weingärtner/Otto (2013), ALNAP (2015: 18).
- 9 Übersichten finden sich in Eberwein (2002: 67-70), Rössler (2002); Weingärtner et al. (2011), von Pilar (2013).
- 10 Siehe Davey (2013: 23-28).
- 11 Da unter den Befragten beide Geschlechter vertreten waren, werden abwechselnd die männliche und die weibliche Form genannt, diese Angabe meint jedoch nicht das tatsächliche Geschlecht der Befragten.
- 12 Siehe Lingelbach (2009).
- 13 Siehe Eberwein (2004), Rössler (2002), von Pilar (2002).
- 14 Die freiwilligen Hilfsgesellschaften unterstützen nach den Genfer Konventionen im Bedarfsfall den Sanitätsdienst der Streitkräfte. In Deutschland sind dies DRK, Johanniter und Malteser. Siehe DRK-Gesetz unter www.gesetze-im-internet.de/drkg_2008. Zu Kooperationsvereinbarungen siehe www.bmvg.de/portal/poc/bmvg?uri=ci:bw.bmvg.journal.ministerium&de.conet.contentintegrator.portlet.current.id=01DB010000000001|A4KCB6833DIBR.
- 15 „Das DRK ist keine Nichtregierungsorganisation“ sondern die „freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“, stellt die zuständige Teamleiterin des DRK, Dr. Heike Spieker (2012: 4), klar.
- 16 Vgl. Weingärtner et al. (2011: 49-50).
- 17 Zur jahrelang bestehenden Förderpraxis vgl. Weingärtner et al. (2011: 49-55).
- 18 ALNAP (2015: 88).

- [illegible]

- 38 OECD DAC (2015), VOICE (2016: 45).
- 39 Siehe www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160121-Vergessene_humanitaere_Krisen.html.
- 40 OECD DAC (2015: 1).
- 41 Siehe www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf.
- 42 Siehe www.bundestag.de/Webs/BKin/DE/Mediathek/Einstieg/mediathek_einstieg_podcasts_node.html sowie www.faz.net/aktuell/politik/ausland/angela-merkel-sagt-auf-geberkonferenz-hilfe-fuer-fluechtlinge-zu-14051733.html.
- 43 Siehe www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/7_Aktuelles/160523_WHS.html
- 44 Siehe www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/AuswDienst/Haushalt_node.html.
- 45 Vgl. VOICE (2016: 5).
- 46 Verwendet wurden Beiträge (*paid, committed*) nach Angaben des Financing Tracking Service (24.5.2016) von UN-OCHA, in das Finanzierungen freiwillig eingetragen werden. Es handelt sich um sämtliche gemeldete Zahlen, nicht nur aus dem spezifischen Haushaltstitel des Auswärtigen Amtes.
- 47 Siehe www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/overall-humanitarianbudgetandtrends.htm.
- 48 Siehe www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/wie-der-fluechtlingsandrang-aus-syrien-ausgeloest-wurde-13900101.html.
- 49 Füllkrug-Weitzel (2015: 5).
- 50 Vgl. Bundestag (2016: 5-6).
- 51 Humanitäre Hilfe im Sinne der Studie wird manchmal auch als Nothilfe oder Katastrophenhilfe bezeichnet. Für die vorliegende Studie ist die Beschränkung auf die verwendeten Suchbegriffe („humanitäre Hilfe“, „humanitäre Prinzipien“, „Menschenrechte“) sinnvoll, weil die Studie sich mit dem spezifischen Verständnis von Humanitärer Hilfe wie von den humanitären Prinzipien definiert befasst. Die Knicke in den Kurven des Schaubilds sind v. a. auf verkürzte Legislaturperioden zurückzuführen.
- 52 Vgl. Bundestag 2016.
- 53 Siehe www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw22-de-humanitaere-hilfe/424232.

- 54 Gelegentlich bekommen parlamentarische Vorgänge daher einen eher parteipolitischen Charakter, z.B. die Diskussion im Mai 2016 um ein Willy Brandt Corps; siehe www.taz.de/!5301432.
- 55 Vgl. z.B. in Katalonien: <http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/inici/>
- 56 Von Pilar (2002).
- 57 Siehe www.welt.de/print/die_welt/politik/article13428131/Ueberraschungs-besuch-von-Westerwelle-und-Niebel-in-Rebellenhochburg-Bengasi.html.
- 58 Siehe www.spiegel.de/spiegel/print/d-129568326.html.
- 59 Siehe www.bundestag.de/blob/363896/c5aff7b466bef87053fa517ee8923a0c/stellungnahme_westpfahl-data.pdf.
- 60 Diese haben etwa sehr unterschiedliche Richtlinien für die Annahme öffentlicher Mittel in Konfliktgebieten. Allein Ärzte ohne Grenzen verzichtet grundsätzlich auf finanzielle Mittel von Regierungen, die an den Konflikten beteiligt sind. In vielen Konfliktgebieten finanziert die Organisationen die Hilfe ausschließlich aus privaten Spenden.
- 61 Siehe www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/3-Ursachen/_node.html oder http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/turkey_en.
- 62 Siehe Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016).
- 63 Siehe VENRO (2013).
- 64 Für Naturkatastrophen sind die „Oslo-Guidelines“ zu nennen, siehe www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/648034/publicationFile/181177/Oslo_guidelines2.pdf; für Konflikte gelten die „MCDA-Guidelines“, siehe www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/648032/publicationFile/181176/Oslo_guidelines!.pdf.
- 65 VENRO und Eberwein (siehe www.grotius.fr/le-systeme-humanitaire-allemand/) haben mangelndes Verständnis bzgl. der Abgrenzung vom Militär auch an der System-Evaluation 2011 kritisiert.
- 66 Dies gilt auch für die EU insgesamt, siehe http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_384_en.pdf.
- 67 Vgl. Weiss (2014).
- 68 Zeit Online titelte zum Beispiel ähnlich wie viele andere „Terrormiliz IS enthauptet britischen Entwicklungshelfer“; siehe www.zeit.de/news/2014-09/14/konflikte-cameron-britische-is-geisel-david-haines-ermordet-14094403.

- 69 Dazu und zum sogenannten CNN-Effekt, siehe www.alnap.org/pool/files/5a60ced6b37aeaabc1256c5a0057d575-drc-forgottencrises-oct02.pdf, www.fmreview.org/sites/fmr/files/textOnlyContent/FMR/16/13.htm, Binder et al. (2013).
- 70 Vgl. Debiel/Sticht (2005).
- 71 Siehe www.dzi.de/spenderberatung/presse/aktuelles-detailansicht/?12879. Zu den Einflussfaktoren Medien, Geber-Interessen und Hilfsindustrie vgl. Olsen et al. (2003).
- 72 Vgl. vor allem zu Entwicklungszusammenarbeit www.swr.de/swr2/programm/sendungen/wissen/hilfsorganisationen-konzerne/-/id=660374/did=17857044/nid=660374/sdpqid=1300924/1jvia7n/index.html.
- 73 Vgl. Lieser/Dijkzeul (2013: 1-2).
- 74 Der Humanitäre Kongress ist eine Plattform zum Austausch von Trends und Entwicklungen in der internationalen humanitären Hilfe. Er wird organisiert von Ärzten ohne Grenzen, dem Deutschen Roten Kreuz, Ärzten der Welt, der Charité Universitätsmedizin und der Ärztekammer Berlin.
- 75 So finden sich etwa im *Social Science Citation Index* (Stichwort *humanitarian assistance*) oder unter den am meisten gelesenen Artikeln der Zeitschrift *Disasters* kaum deutsche bzw. in Deutschland tätige Autoren. Zu den wichtigeren Veröffentlichungen der letzten Jahre gehören Studien von GPPI, das Handbuch von Lieser/Dijkzeul (2013), Sezgin/Dijkzeul (2015) sowie Veröffentlichungen von Dennis Dijkzeul in *Disasters*; Zwitter/Lamont/Heintze/Herman (2014), Schneiker (2013), Gardemann/Jakobi/Spinnen (2012), Potthast (2013), Krause (2014), Roth (2015). Wichtige Beiträge von NRO waren die Frankfurter Hilfe-Konferenzen von *medico international* in den Jahren 2003 (www.medico.de/macht-und-ohnmacht-der-hilfe-13822/) und 2014 (www.medico.de/von-wohltaetigkeit-zu-solidaritaet-14673/) sowie Caritas international (2007) und von Pilar (2011). Eine Sonderausgabe der WerkstattGeschichte zu Humanitarismus wurde herausgegeben von Framke/Glasman (2015).
- 76 Heins/Koddenbrock/Unrau (2016).
- 77 Siehe www.diakonie-katastrophenhilfe.de/shop/Bildung/, www.aerzte-ohne-grenzen.de/lehrer, www.friedenspaedagogik.de/content/download/7150/38175/file/gl2010_03.pdf.
- 78 House of Commons (2016: 30).
- 79 Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016).

- 80 Eberwein (2004: 6).
- 81 Eberwein (2002: 66).
- 82 Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016).
- 83 Eberwein (2004).
- 84 In internationalen Vereinbarungen werden Anforderungen zur Reflexion ansatzweise deutlich: So verlangt der Europäische Konsens über die Humanitäre Hilfe (Europäische Kommission 2008: 8) von den staatlichen Akteuren eine Grundsatzdebatte und Öffentlichkeitsarbeit. Ebenfalls von den Gebern verlangt die Good Humanitarian Donorship Initiative (www.ghdinitiative.org) die Unterstützung von Lern- und Rechenschaftsinitiativen. Eine NGO, die sich nach dem Core Humanitarian Standard richtet, trägt auch Verpflichtungen: „the organisation contributes to learning and innovation in humanitarian response amongst peers and within the sector, incl. the involvement of academia“ <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>
- 85 Vgl. Weingärtner et al. (2011: 57-58).
- 86 Vgl. Weingärtner et al. (2011: 69-70).
- 87 Siehe <http://hamap.eu/country-profiles/norway/>
- 88 Dazu gehören die vier humanitären Prinzipien, der Code of Conduct (www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf), die Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD), der Core Humanitarian Standard, der Europäische Konsens sowie gemeinsame Erklärungen des Koordinierungsausschusses und von VENRO.
- 89 Im Humanitarian Response Index von DARA (2011) wurde Deutschland als Geber im Bezug auf die GHD der 12. Platz in Gruppe 3 (*Aspiring Donors*) zuerkannt: „Donors in this group tend to have more limited capacity to engage with the humanitarian system at the field level, but often aspire to take on a greater role in the sector.“
- 90 Vgl. Weingärtner et al. (2011: 61). Über diese Evaluation hinaus gibt es kaum Untersuchungen über das deutsche System. Im Jahr 2013 fand ein Workshop zu den humanitären Systemen im deutschsprachigen Raum statt: Siehe <https://mediportal.univie.ac.at/presse/aktuelle-pressemeldungen/detailansicht/artikel/wie-funktioniert-humanitaere-hilfe-in-oesterreich-deutschland-und-der-schweiz>.
- 91 Dazu gehören Workshops von VENRO, von einzelnen NRO, Klausuren des Koordinierungsausschusses, das Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amts und vor allem der Humanitäre Kongress.

- 92 Ein positives Beispiel ist der Jahresbericht von World Vision mit einer Rubrik dazu, wie die Organisation auf Rückschläge reagiert hat, siehe www.worldvision.de/_downloads/allgemein/World%20Vision%20Jahresbericht%202015.pdf.
- 93 Eberwein (2004: 31).
- 94 Aus den Schlussfolgerungen einer gemeinsamen Konferenz der Auftraggeber dieser Studie: Siehe Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016). Mit Partnern sind hier v.a. andere Akteure in Deutschland gemeint.
- 95 Vgl. z.B. Schweizer (2013).
- 96 Das Problem betrifft auch Hilfe in Deutschland und wird z.B. bei den „Tafeln“ diskutiert.
- 97 Vgl. Eberwein (2004: 6)
- 98 Vgl. zu Resilienz Gebauer (2016).
- 99 Vgl. Eberwein (2004: 14).
- 100 Siehe den kritischen Film „Neue Heimat Flüchtlingslager“, www.youtube.com/watch?v=7AnhbOqdR6w.
- 101 Vgl. Dany (2016).
- 102 Siehe z.B. medico international, www.medico.de/zeit-der-katastrophe-das-medico-gespraech-13598.
- 103 Vgl. Eberwein (2004: 20).
- 104 Siehe Development Initiatives (2016).
- 105 Vgl. Eberwein (2004: 13).
- 106 Siehe www.tom-koenigs.de/bundestag/reden/rede-am-03062016-humanitaere-hilfe.html. In mehreren Interviews und auf der gemeinsamen Konferenz von Ärzten ohne Grenzen, Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe vom 14./15.4.2016 wurden ähnliche Vorschläge gemacht; siehe Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe (2016). Es fällt auf, dass solche Fragen etwa in den OECD DAC Peer Reviews nicht auftauchen.

Literaturverzeichnis

- Ärzte ohne Grenzen/Caritas international/Diakonie Katastrophenhilfe**, 2016: Zusammenfassung der Veranstalter, in: Humanitäre Hilfe – wessen Aufgabe ist das eigentlich? Gute Humanitäre Hilfe braucht ein starkes gesellschaftliches Fundament.
Abrufbar unter: www.caritas-international.de/cms/contents/caritas-international/medien/dokumente/zusammenfassung-der/konferenz_humanitaere_hilfe_zusammenfassung.pdf?d=a&f=pdf.*
- AFFORD/Berghof Foundation/Danish Refugee Council**, 2016: Diaspora humanitarianism: Transnational ways of working. Abrufbar unter: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Final_Report_Web.pdf.*
- ALNAP**, 2015: The state of the humanitarian system: 2015 edition. Abrufbar unter: <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-2015-web.pdf>.*
- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe** (Hrsg.), 2000: Contacts, Köln: AGEH. Abrufbar unter: http://www.ageh.de/informationen/contacts_archiv.htm.*
- Ärzte ohne Grenzen**, 2015: Medizinische Humanitäre Hilfe: Wie Ärzte ohne Grenzen arbeitet, Berlin: Ärzte ohne Grenzen e.V.
- Außenministerium der Niederlande** (Hrsg.), 2006: Dutch humanitarian assistance: An evaluation, The Hague: Ministry of Foreign Affairs. Abrufbar unter: <http://www.iob-evaluatie.nl/node/90>.*
- Auswärtiges Amt**, 2014: Bericht der Bundesregierung über die humanitäre Hilfe im Ausland 2010-2013.
- Barnett, Michael N.**, 2011: Empire of humanity: A history of humanitarianism, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Barnett, Michael N./Weiss, Thomas G.**, 2011: Humanitarianism contested: Where angels fear to tread, Milton Park, Abingdon, Oxon (England); New York: Routledge.
- Binder, Andrea/Koddenbrock, Kai/Horváth, András**, 2013: Reflections on the inequities of humanitarian assistance : Possible courses of action for Germany, Global Public Policy Institute (Hrsg.). Abrufbar unter:

http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/binder-et-al_2013_inequities-humanitarian-assistance.pdf.pdf.*

Block, Yasemin, 2002: Whoever pays the piper calls the tune: Gleichklang oder Polyphonie? Humanitäre Konzeptionen und die Bandbreite humanitärer Hilfe der Geberländer, WZB Discussion Paper.

Abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/handle/10419/49854>.

Böhringer, Alfhild/Ditscheid, Corinna/Pilar, Ulrike von, 2015: Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsverletzungen in bewaffneten Konflikten: Notizen aus der humanitären Praxis von Ärzten ohne Grenzen, in: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften 28, 190–197.

Bronner, Uta, 2003: Humanitäre Helfer in Krisengebieten: Motivation, Einsatzerleben, Konsequenzen: Eine psychologische Analyse, Münster (u.a.): LIT Verlag.

Bünsche, Maja, 2010: Nachhaltige humanitäre Hilfe: Die Umsetzbarkeit des LRRD-Ansatzes in komplexen humanitären Notlagen unter Wahrung der humanitären Prinzipien, Marburg: Metropolis-Verl.

Caritas Europa (Hrsg.), 2011: Humanitäre Hilfe braucht klare Prinzipien, Freiburg: Caritas International. Abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201403196532>.*

Caritas international, 2007: Barmherzigkeit braucht Qualität: Möglichkeiten und Grenzen der humanitären Hilfe, Freiburg im Breisgau: Lambertus.

CDU/CSU/SPD, 2013: Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, in: Christlich Demokratische Union Deutschlands. Abrufbar unter: <https://www.cdu.de/artikel/der-koalitionsvertrag-von-cdu-csu-und-spd>.*

Chartrand, Sébastien, 2002: Politics of Swedish humanitarian organizations: Exporting the welfare state? WZB Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/handle/10419/49847>.*

DARA, 2011: Humanitarian Response Index 2011 Germany. Abrufbar unter: http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/03/Germany_donor_assessment_HRI_2011.pdf.*

- Davey, Eleanor/Borton, John/Foley, Matthew/Overseas Development Institute/u. a.,** 2013: A history of the humanitarian system: Western origins and foundations, London: Overseas Development Institute Humanitarian Policy Group. Abrufbar unter: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8439.pdf>.*
- Davies, Katherine,** 2012: Continuity, change and contest: Meanings of 'humanitarian' from the 'Religion of Humanity' to the Kosovo war, London: OD. Abrufbar unter: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7769.pdf>.*
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz** (Hrsg.), 1996: Der neue Interventionismus: Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn: Dietz.
- Debiel, Tobias/Sticht, Monika,** 2005: Towards a new profile? Development, humanitarian and conflict-resolution NGOs in the age of globalization. Abrufbar unter: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4528/>.*
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste,** 2016: Sachstand: Die Entwicklung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe von 1998 – 2016. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/426612/2aa0fa7f40a08faeb138824c8b163da7/wd-2-059-16-pdf-data.pdf>.*
- Deutscher Spendenrat/GfK,** 2016: Bilanz des Helfens 2016. Abrufbar unter: http://www.spendenrat.de/wp-content/uploads/2016/02/Bilanz_des_Helfens_2016.pdf.*
- Development Initiatives,** 2015: Global humanitarian assistance report 2015. Abrufbar unter: http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-Interactive_Online.pdf.*
- Diakonisches Werk der EKD** (Hrsg.), 2004: Humanitäre Hilfe weltweit: 50 Jahre Diakonische Katastrophenhilfe, Stuttgart: Diakonisches Werk der EKD.
- Diakonisches Werk der EKD** (Hrsg.), 2010: Humanitäre Hilfe in Kriegen und Konflikten, Stuttgart: Diakonisches Werk der EKD.

- Eberwein, Wolf-Dieter**, 1997: Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral, WZB Discussion Paper.
Abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/handle/10419/49846>.*
- Eberwein, Wolf-Dieter**, 2001: Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung, WZB Discussion Paper.
Abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/handle/10419/49837>.*
- Eberwein, Wolf-Dieter**, 2002a: Gibt es eine Politik der humanitären Hilfe? Internationale Trends und die Situation in Deutschland, in: Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.), Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld. Münster: LIT Verlag, 60–89.
- Eberwein, Wolf-Dieter**, 2002b: The German humanitarian system, in: ODI HPN. Abrufbar unter: <http://odihpn.org/magazine/the-german-humanitarian-system/>.*
- Eberwein, Wolf-Dieter**, 2004: Humanitäre Hilfe - Krieg und Terror. Kontinuität und Wandel eines Politikfeldes, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
Abrufbar unter: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1182/>.*
- Eberwein, Wolf-Dieter**, 2006: Das Gutmensch-Paradox, in: DGAP e.V..
Abrufbar unter: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift-archiv/jahrgang-2003/november/das-gutmensch-paradox>.*
- Eberwein, Wolf-Dieter/Chojnacki, Sven/Götze, Catherine/Topcu, Yasemin**, 1999: Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ 52/53, 31–38.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Runge, Peter** (Hrsg.), 2002: Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster: Lit.
- Ehrenberg, Frank**, 2006: Internationale Katastrophenhilfe. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Europäische Kommission**, 2008: Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe.
- Fassin, Didier**, 2012: Humanitarian reason: A moral history of the present, Berkeley, Calif.: Univ. of California Press.

- Fassin, Didier/Pandolfi, Mariella** (Hrsg.), 2013: Contemporary states of emergency: The politics of military and humanitarian interventions, New York: Zone Books.
- Fisher, David**, 2007: Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: A comparative analysis, in: International Review of the Red Cross 89, 345–372.
- Framke, Maria/Glasman, Joël**, 2015: Humanitarismus, Essen: Klartext-Verlag.
- Füllkrug-Weitzel, Cornelia**, 2015: Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 4. März 2015. Abrufbar unter: www.bundestag.de/blob/363898/1103c493fab60ae6fe039c70ee511c06/stellungnahme_fuellkrug-weitzel-data.pdf.*
- Gardemann, Joachim**, 2012: Humanitäre Hilfe, Bern: H. Huber.
- Gardemann, Joachim/Jakobi, Franz-Josef/Spinnen, Bernadette** (Hrsg.), 2012: Humanitäre Hilfe und staatliche Souveränität, Münster: Aschendorff.
- Gebauer, Thomas**, 2016: Fit für die Katastrophe, in: chrismon Juli 2016. Abrufbar unter: <http://chrismon.evangelisch.de/artikel/2016/32390/psychologe-thomas-gebauer-ueber-das-modewort-resilienz-fit-fuer-die-katastrophe-krisenfest>.*
- Great Britain/Foreign and Commonwealth Office/Stationery Office (Great Britain)**, 2015: UK aid: Tackling global challenges in the national interest. Abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf*
- Heins, Volker M./Koddenbrock, Kai/Unrau, Christine**, 2016: Humanitarianism and challenges of cooperation, New York: Routledge.
- Heintze, Hans-Joachim**, 2010a: Humanitäre Hilfe – Instrument zur Schaffung geordneter Staatlichkeit? Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der Haiti-Katastrophe, Bonn: SEF.

- Heintze, Hans-Joachim**, 2010b: Stabilisiert humanitäre Hilfe gescheiterte Staaten? Haiti und die internationale Gemeinschaft, in: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften 23, 62–71.
- Heintze, Hans-Joachim** (Hrsg.), 2011: International law and humanitarian assistance: A crosscut through legal issues pertaining to humanitarianism, Berlin Heidelberg: Springer.
- Heintze, Hans-Joachim**, 2014: Humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen als humanitäre Intervention? Das Beispiel Haiti, in: Rinke, Bernhard/Lammers, Christiane/Meyers, Reinhard/Simonis, Georg (Hrsg.), Interventionen revisited: Friedensethik und humanitäre Interventionen. Wiesbaden: Springer VS, 205–220.
- Henzschel, Thomas**, 2006: Internationale humanitäre Hilfe: Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Norderstedt: Books on Demand.
- Hermle, Reinhard**, 2011: Wie alles anfang: Geschichte einer Verbandsgründung, in: VENRO (Hrsg.), VENRO - die ersten 15 Jahre. Bonn, 10–25.
- Hofmann, Claudia**, 2006: Engaging non-state armed groups in humanitarian action, in: International peacekeeping 13, 396–409.
- House of Commons/International Development Committee**, 2016: The World Humanitarian Summit: Priorities for reform. Abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmint-dev/675/675.pdf>.*
- Huppertz, Cornelius/Uterwedde, Henrik**, 2011: Humanitäre Hilfsorganisationen, Akteure – Partner – Instrumente: Eine sozialwissenschaftliche Studie über die Gouvernanzstrukturen zwischen Regierungen und Hilfsorganisationen am Beispiel der Wiederaufbaumaßnahmen nach der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka. Stuttgart: Universitätsbibliothek der Universität Stuttgart. Abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:93-opus-66613>.*
- Idems, Christine**, 2014: Paradoxien humanitärer Hilfe, Frankfurt a. M.: PL Acad. Research.

- Jaeschke, Hendrik**, 2011: Fehlleitung von Entwicklungshilfe und Humanitärer Hilfe in Somalia und das „DoNo-Harm“-Prinzip als mögliche Präventivmaßnahme, München: GRIN Verlag GmbH. Abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20110718228>.*
- Klein, Ansgar/Roth, Silke** (Hrsg.), 2007: NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kleinschmidt, Kilian/Carstensen, Regina**, 2015: Weil es um die Menschen geht: Als Krisenhelfer an den Brennpunkten der Welt, Berlin: Econ.
- Koos, Sascha**, 2005: Vereinte Nationen und humanitäre Hilfe, Berlin: DGVN.
- Körber-Stiftung**, 2014: Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik. Abrufbar unter: http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/Koerber-Stiftung_Umfrage_Aussenpolitik_Broschuere.pdf.*
- Kreidler, Corinna/Otto, Ralf**, 2015: Auswertung der Qualitätsprofile von deutschen humanitären Nichtregierungsorganisationen: Zusammenfassung (nicht veröffentlicht).
- Lieser, Jürgen**, 2011: Eine Liebe auf den zweiten Blick : VENRO und die Humanitäre Hilfe, in: VENRO (Hrsg.), VENRO - die ersten 15 Jahre. Bonn, 58–69.
- Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis**, 2013a: Einführung, in: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe. Heidelberg: Springer, 1–6.
- Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis** (Hrsg.), 2013b: Handbuch Humanitäre Hilfe, Wiesbaden: Springer VS.
- Magone, Claire/Neuman, Michael/Weissman, Fabrice**, 2011: Humanitarian negotiations revealed: The MSF experience, London: Hurst.
- medico international** (Hrsg.), 2003: Macht und Ohnmacht der Hilfe: Eine Dokumentation über die Krise humanitären Handelns, Frankfurt a.M.: Mabuse-Verlag.

- Moke, Markus/Dijkzeul, Dennis**, 2005: Humanitäre Hilfe – Fluch oder Segen?: Die Arbeit von Hilfsorganisationen unter veränderten Rahmenbedingungen, in: *Contacts* 1/2005.
- Müller, Oliver**, 2010: Unheilige Allianzen vermeiden: Was können Hilfsorganisationen in Afghanistan erreichen? In: *Herder-Korrespondenz: Monatshefte für Gesellschaft und Religion* 64, 207–211.
- Munz, Richard**, 2007: Im Zentrum der Katastrophe: Was es wirklich bedeutet, vor Ort zu helfen, Frankfurt a.M.: Campus-Verl.
- Neudeck, Rupert**, 2005: Immer radikal: Von Cap Anamur bis zu den Greenhelfern; Orientierungsschneisen ins verminten Gelände, Münster Berlin Hamburg London Wien: Lit.
- Neudeck, Rupert**, 2014: Radikal leben, 1. Aufl., Gütersloh: Gütersloher Verl.-Haus.
- OA**, 2015: Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Bundeswehr und Reserve: Humanitäre Auslandseinsätze der Bundeswehr 2004-2014, München: GRIN Verlag, abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201511121168>.*
- OECD DAC**, 2013: OECD Development co-operation peer review Norway 2013. Abrufbar unter: http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf.*
- OECD DAC**, 2015: OECD Development co-operation peer review Germany 2015, OECD Publishing. Abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-germany-2015_9789264246133-en.*
- Okwonga, Musa**, 2015: Top German global development NGOs: A primer. Abrufbar unter: <https://www.devex.com/news/top-german-global-development-ngos-a-primer-85732>.*
- Palmer, Edith**, 2011: Regulation of foreign aid: Germany, Law Library of Congress. Abrufbar unter: <http://www.loc.gov/law/help/foreign-aid/germany.php>.*

- Papenfuß, Anja**, 2011: Editorial: Die humanitäre Hilfe vor großen Herausforderungen, in: 2/2011, 49–50. **Pilar, Ulrike von**, 2002: Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Runge, Peter (Hrsg.), Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld. Münster: LIT Verlag, 163–188.
- Pilar, Ulrike von** (Hrsg.), 2011: 1971-2011: 40 Jahre MSF.
- Pilar, Ulrike von**, 2013: Alles Brüder? Eine kurze Geschichte der humanitären Hilfe, in: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe. Heidelberg: Springer, 29–54.
- Pires, Margot**, 2010: Humanitäre Hilfe in Burma: Ein Widerspruch? Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Polman, Linda**, 2012: Die Mitleidsindustrie: Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen, Freiburg, Br. Basel Wien: Herder.
- Potthast, Thomas** (Hrsg.), 2013: Praktizierte Humanität im Krieg und bei Katastrophen: Das Rote Kreuz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Tübingen: Internat. Zentrum für Ethik in den Wiss. (IZEW).
- Radtke, Katrin**, 2008: Die Entgrenzung der Solidarität: Hilfe in einer globalisierten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte : APuZ 58, 27–32.
- Reinhardt, Dieter/Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz**, 2012: Weltregieren im Problemfeld Humanitäre Hilfe: UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten seit Ende des Ost-West-Konflikts. Duisburg Essen: Universitätsbibliothek Duisburg-Essen. Abrufbar unter:
http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:464-20121217-143535-7*
- Rössler, Ulrich**, 2002: Die Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure der humanitären Hilfe in Deutschland, Berlin: Inst. für Internat. Politik und Regionalstudien.
- Rüegg, Walter/Wehrli, Christoph/Neue Zürcher Zeitung AG** (Hrsg.), 2016: Humanitäre Hilfe Schweiz: Eine Zwischenbilanz, Zürich: NZZ Libro.
- Runge, Peter** (Hrsg.), 2005: Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand: Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe, Bonn: VENRO.

- Schloms, Michael**, 2001: Humanitarianism and peace: On the (im-)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts, WZB Discussion Paper. Abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49852/1/339880902.pdf>*
- Schneider-Enk, Michaela**, 2008: Der völkerrechtliche Schutz humanitärer Helfer in bewaffneten Konflikten: Die Sicherheit des Hilfspersonals und die „neuen“ Konflikte, Hamburg: Kovač.
- Schneiker, Andrea**, 2013: The vulnerable do-gooders: Security strategies of German aid agencies, in: Disasters 37, 244–266.
- Schüller, Andreas**, 2009: Völkerrechtliche Rechte und Pflichten im Bereich der humanitären Hilfe, in: Humanitäres Völkerrecht : Informationsschriften 22, 35–40.
- Schweizer, Beat**, 2013: Humanitäre Dilemmata: Anspruch und Wirklichkeit der humanitären Prinzipien, in: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe. Heidelberg: Springer, 333–350.
- Slim, Hugo**, 2014: Why critical theorists are wrong about humanitarian aid, in: University Nottingham: Nichtveröffentlichtes Papier.
- Slim, Hugo**, 2015: Humanitarian ethics: A guide to the morality of aid in war and disaster, London: Hurst.
- Spieker, Heike**, 2012: Die zivilmilitärische Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz, in: Humanitäres Völkerrecht : Informationsschriften ; HuV-I 25, 4–6.
- Szegunis, Christoph**, 2014: Humanitäre NGOs in Krisengebieten. Grundsatztreue oder politisches Kalkül?, München: GRIN Verlag GmbH. Abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201406286080>*
- Terry, Fiona**, 2002: Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action, Ithaca ; London: Cornell University Press.
- Topçu, Yasemin**, 1997: Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland, WZB Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/handle/10419/49838>.*

- Topcu, Yasemin**, 1999: Humanitarian NGO-Networks. Identifying powerful political actors in an international policy-field, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49857/1/271697091.pdf>*
- Varga, Christian/Dok, Geert van/Schroeder, Romain**, 2005: Hilfe in Not: Politische Spannungsfelder der humanitären Hilfe 1. Aufl., Luzern: Caritas-Verlag.
- VENRO**, 1999: Dokumentation des Projekts „Qualität in der Humanitären Hilfe“ im Rahmen der VENRO-Kampagne „Deutsche EU-Präsidentschaft“.
- VENRO** (Hrsg.), 2011: VENRO – die ersten 15 Jahre, Bonn.
- VENRO**, 2013: Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO – Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr. Abrufbar unter: http://www.development-and-sport.org/fileadmin/redaktion/Newsletter_Bilder/Newsletter_Dokumente/VENRO_Handreichung_Empfehlungen_Interaktion_080413.pdf*
- VOICE**, 2015: Exploring EU humanitarian donors' funding and conditions for working with NGOs: Building evidence for simplification. Abrufbar unter: <https://ngovoice.org/publications?string=Exploring+EU+Humanitarian+donors%27+funding+and+conditions+for+working+with+NGOs%2C+Building+evidence+for+Simplification>*
- Walker, Peter/Maxwell, Daniel G.**, 2009: Shaping the humanitarian world, Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Weingärtner, Lioba/Otto, Ralf/Hoerz, Thomas/Berg, Christian**, 2011: Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland: Synthesebericht Band I: Hauptbericht (nicht veröffentlicht).
- * Alle Links zuletzt aufgerufen am 21.09.2016.

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Action contre la Faim / Aktion gegen den Hunger
ADH	Aktion Deutschland Hilft e.V. – Bündnis deutscher Hilfsorganisationen
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBI	Connecting Business Initiative
CHS	Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability
COHAFA	Council working party on Humanitarian Aid and Food Aid
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFID	Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations / Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH

GPPI	Global Public Policy Institute
HPG	Humanitarian Policy Group
HPN	Humanitarian Practice Network
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
Ifa	Institut für Auslandsbeziehungen e.V.
IHSA	International Humanitarian Studies Association
IOM	International Organization of Migration / Internationale Organisation für Migration
KatNet	Katastrophennetz e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
NEAR	Network für Empowered Aid Response
NOHA	Network on Humanitarian Action
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ROHAN	Regional Organizations Humanitarian Action Network
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
THW	Technisches Hilfswerk
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies
WFP	United Nations World Food Programme/ Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen World
WHS	Humanitarian Summit / Humanitärer Weltgipfel
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin

- | | | |
|------|---------|---|
| 2017 | Nr. 97 | Mission Investing – Hype oder Revolution des Stiftungssektors?
Zweckbezogenes Investieren als strategische Option für Stiftungen im Niedrigzinsumfeld
<i>Phillip Kratschmer</i> |
| | Nr. 98 | Islamische Stiftungen in Deutschland
<i>Sarah Echter, Linda Mattes</i> |
| | Nr. 99 | Foundation owned firms
a comparative study of stakeholder approaches
<i>Matthias Draheim, Günter Franke</i> |
| | Nr. 100 | Visualizing the knowledge of Voluntary and Nonprofit Sector Research:
Panorama and Foundation
<i>Min Chen, Chao Min</i> |
| | Nr. 101 | Transparenz in deutschen Sportstiftungen
Eine Untersuchung anhand der Kriterien der "Initiative Transparente Zivilgesellschaft"
<i>Oliver Grubert, Matthias Kasper, Daniel Priller</i> |
| | Nr. 102 | Zivilgesellschaftliche Akteure in erinnerungskulturellen Projekten
<i>Stephanie Alberding</i> |
| | Nr. 103 | Flüchtlingshilfe und sorgende Gemeinschaft
Kirchengemeinden auf dem Weg in die Zivilgesellschaft
<i>Henning von Vieregge</i> |
| | Nr. 104 | The Space for Civil Society: Shrinking? Growing? Changing?
<i>Mareike Alscher, Eckhard Priller, Susanne Ratka, Rupert Graf Strachwitz</i> |
| | Nr. 105 | Legitimate Institution oder bloß legale Einrichtung?
<i>Harm Hendrik Esser</i> |
| | Nr. 106 | Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit - wie zivilgesellschaftliche Online Plattformen die Öffentlichkeit innovativ nutzen können
<i>Lea Frank-Gretic</i> |
| | Nr. 107 | Zivilgesellschaft und Kommunen.
Lerneffekte aus dem Zuzug Geflüchteter für das Engagement in Krisen
<i>Rudolf Speth, Elke Bojarra-Becker</i> |
| 2018 | Nr. 108 | Engagiert in neuer Umgebung
Empowerment von geflüchteten Menschen zum Engagement
<i>Rudolf Speth</i> |
| | Nr. 109 | Zivildienst und Zivilgesellschaft
Konkurrenz oder Koproduktion?
<i>Daniel Weyermann</i> |
| | Nr. 110 | Gestiftete Autonomie
Welchen Beitrag leistet das Stiftungsmodell zur Autonomie von Universitäten
<i>Thomas Brunotte</i> |
| | Nr. 111 | Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin
Zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft
<i>Markus Edlefsen, Daniel Staemmler</i> |
| | Nr. 112 | A diversity of roles
Actions taken by religious communities in Sweden during the "Refugee Crisis" in 2015
<i>Linnea Lundgren</i> |
| | Nr. 113 | Citizens vs. Refugees: Concepts and Applications of Islamic Solidarity in Turkey and the UK
<i>Riham Ahmed Khafagy</i> |
| | Nr. 114 | Die Stiftung als Unternehmung und Investor
<i>Michael Alberg-Seberich, Michael Borgolte, Siri Hummel</i> |
| | Nr. 115 | Syrian Civil Society Organisations in Lebanon: Assessment and Analysis of existing organisations and conditions under which they operate
<i>Linda Mattes</i> |
| | Nr. 116 | Looking back at 50 years of U.S. philanthropy
<i>Stanley N. Katz and Benjamin Soskis</i> |